

Università degli Studi di Napoli Federico II



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

**DOTTORATO DI RICERCA
IN**

**DIRITTI UMANI. TEORIA, STORIA E PRASSI
XXXI CICLO**

TESI DI DOTTORATO

IN

DIRITTO COSTITUZIONALE

Indirizzo politico economico parlamentare.

Prospettive per un'indagine sul rapporto tra Costituzione ed economia

Economic political direction in Parliament.

An investigation into relationships between Constitution and Economics

Tutor:
Ch.mo Prof.
Alberto Lucarelli

Candidato:
Dott. Armando de Crescenzo
Matr. DR992437

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

INTRODUZIONE	p.5
---------------------------	-----

PRIMO CAPITOLO

L'INDIRIZZO POLITICO E LA SUA COLLOCAZIONE NELL'INTRICATO RAPPORTO DIRITTO-ECONOMIA-POLITICA

La ricostruzione di una categoria giuridica discussa

SEZIONE PRIMA

Il rapporto diritto-economia-politica

1. Costituzione e rapporti economici: <i>“Mutamenti Costituzionali a Costituzione Invariata”</i>	p.13
1.1. L'influenza della crisi economica sulla tenuta delle disposizioni costituzionali (cenni).....	p.16
2. Il rapporto Costituzione ed economia. L'interventismo statale nella sfera economica e la politica economica da un punto di vista giuridico: <i>“politics”</i> vs. <i>“policy”</i>	p.20
2.1. La dottrina <i>ordoliberal</i> quale fondamento e presupposto di un'indagine sull'indirizzo politico	
2.2. Il modello economico voluto dai costituenti.....	p.25
2.2. Il modello economico voluto dai costituenti.....	p.31

SEZIONE SECONDA

La ricostruzione di una categoria giuridica discussa

3. L'indirizzo politico: il problema della sua definizione e l'apporto della dottrina. Gli studi del periodo antecedente la Costituzione del 1948.....	p.37
3.1. <i>segue</i> : La teoria <i>“normativa”</i>	p.39
3.2. <i>segue</i> : La teoria <i>“esistenziale”</i>	p.43
3.3. <i>segue</i> : Gli studi successivi la Costituzione del 1948 e il contributo di T. Martines.....	p.46
3.4. L'indirizzo politico <i>“alla prova”</i> della Costituzione.....	p.50
4. Le critiche mosse alla nozione di indirizzo politico.....	p.54
4.1. Cosa resta dell'indirizzo politico?.....	p.58

5. In particolare: l'indirizzo politico-economico.....	p.61
--------------------------------------------------------	------

SECONDO CAPITOLO

I PROBLEMI LEGATI ALLA TITOLARITÀ PARLAMENTARE DELL'INDIRIZZO POLITICO-ECONOMICO

La ricostruzione delle cause a livello ordinamentale interno ed europeo

1. Alle origini della titolarità parlamentare in materia di indirizzo politico.....	p.68
1.1. La centralità del binomio Parlamento-Governo.....	p.72
1.2. Il problema della “ramificazione” dell’indirizzo politico.....	p.78
2. L'altra “faccia della medaglia”: la pregnanza dell’organo Governo.....	p.84
2.1. La “nuova” figura del Ministro di Economia e Finanza.....	p.89
2.1.1. Le variabili “autodeterminate”.....	p.90
2.1.2. Le variabili “eterodeterminate” (cenni).....	p.94
2.2. Il ruolo dei Comitati Interministeriali (in particolare del C.I.P.E.).....	p.97
3. L'inevitabile commistione tra tecnicismo e politica: Esito atteso o causa del problema?.....	p.102

TERZO CAPITOLO

L'INCIDENZA DELL'ETERODETERMINAZIONE DELLA POLITICA-ECONOMICA SUL RUOLO DEI PARLAMENTI

I problemi legati al ciclo di bilancio

1. Il ciclo di bilancio quale elemento per comprendere la contitolarità dell’indirizzo politico.....	p.108
1.1. L'articolo 81 della Costituzione: il percorso verso la riforma.....	p.109
1.2. L'influenza europea sulla riformulazione dell'art. 81 Cost.....	p.115
1.3. segue: la l. cost. 1/2012.....	p.121
1.4. La giurisprudenza costituzionale in materia di bilancio.....	p.127
2. I Documenti di finanza pubblica	
2.1. Il bilancio come atto e come processo.....	p.134
2.2. Il confronto tra DEF e legge di bilancio.....	p.138
3. Il grado di incidenza delle Istituzioni europee e del Parlamento sulle decisioni di spesa del Governo.....	p.143
3.1. In particolare: l'incidenza parlamentare sulla ridefinizione del DEF e sulla determinazione della legge di bilancio.....	p.146
3.2. Parlamento nazionale ed istituzioni europee (cenni).....	p.150

QUARTO CAPITOLO

VERSO UNA “RIVALORIZZAZIONE” DEL PARLAMENTO?

Strumenti e prospettive de jure condendo

1. L’effettivo tramonto delle Assemblee elettive?.....	p.154
2. Gli strumenti a disposizione del Parlamento per “incidere” in materia economica.....	p.158
2.1. L’Ufficio Parlamentare di Bilancio.....	p.162
2.1.2. <i>Segue</i> : il rapporto tra UPB e altri organi.....	p.169
2.2. Il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro. Un’occasione mancata?.....	p.173
3. Brevi prospettive <i>de jure condendo</i>	
3.1. Possibile incidenza parlamentare nella fase di “iniziativa” del ciclo di bilancio.....	p.179
3.2. Il potenziamento delle funzioni attribuite all’UPB.....	p.182
3.3. Prospettive di riforma del CNEL.....	p.184

CONCLUSIONI	p.188
--------------------------	-------

BIBLIOGRAFIA	p.195
---------------------------	-------

INTRODUZIONE

1. Oggetto del presente lavoro è l'istituto dell'indirizzo politico¹, quale elemento indispensabile per comprendere meglio le dinamiche che investono oggi il nostro sistema ordinamentale, nonché, più generalmente, il rapporto diritto, scienza politica ed economia. In particolare, si è tentato di analizzare il rapporto Costituzione ed economia assumendo quale prospettiva di lettura privilegiata tale istituto, così da poter dare risposta alla domanda di ricerca: se si possano riconoscere, ancora oggi, importanti funzioni dei Parlamenti nazionali in ambito di processi decisionali economici.

Ciò ha comportato, inevitabilmente l'impossibilità di approfondire una serie numerosa di istituti riconnessi alle più ampie dinamiche della forma di governo e dell'interventismo statale nella sfera economica.

È noto, infatti, che il problema dell'inquadramento dell'attività di indirizzo politico è un tema non nuovo in dottrina. Già autorevoli autori, ben prima dell'approvazione della nostra Carta Costituzionale, ne hanno indagato il fondamento e la natura. Varie, dunque, avrebbero potuto essere le chiavi di lettura del fenomeno; si pensi, ad esempio a coloro i quali ne hanno disconosciuto il valore se riferito alle situazioni, quali quella ordinamentale italiana, che si caratterizzano per una notevole frammentazione delle forze politiche e un'elevata frantumazione ed appropriazione partitica dell'amministrazione; o chi ne ha disconosciuto la rilevanza nel più ampio contesto delle democrazie occidentali odierne, in particolare a causa della decadenza della "politica" come categoria unitaria e definita.

Ciononostante, tale istituto può, ancor oggi, rappresentare una prospettiva privilegiata d'indagine sia sulla statica dell'ordinamento costituzionale, sia sulla sua dinamica; per meglio chiarire, eviterebbe che le attività ad esso riconducibili vengano prese in considerazione solo come «una sequenza di applicazioni di norme o

¹ Rappresenta un *unicum* anche nel panorama europeo, laddove ancor oggi, non si rinvencono referenti linguistici analoghi, come rilevato anche più di recente da A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in Quaderni Costituzionali, n.1/2018.

di esecuzione di comandi espressi nelle forme che li dotano dei requisiti giuridici di validità»².

È così che viene in rilievo, nella dimensione statica e dinamica dell'ordinamento costituzionale, lo stretto legame che intercorre tra disciplina giuridica e politologica, tra lo Stato (inteso come istituzione fondata e soggetta al diritto) e il sistema politico: esso rappresenta il punto nel quale, come ricorda Bobbio, «*lex et potestas convertuntur*»³. Di qui la possibilità di leggere il fenomeno tanto in chiave di rapporti tra organi dello Stato, tanto in chiave delle fonti dell'ordinamento che da tale attività promanano.

Poste tali premesse, si è ritenuto incentrare la ricerca su tre aspetti principali:

1. individuare il fondamento dell'istituto;
2. analizzare i problemi legati alla titolarità dell'attività di indirizzo. È pacifico, infatti, che tale attività sia, in via privilegiata affidata al circuito Parlamento-Governo, ma tale visione, in realtà, è parziale. In seguito, infatti, ai processi di cessione della sovranità l'indirizzo politico appare “ramificato” tra una pluralità di agenti che, talvolta, esulano dal circuito democratico
3. comprendere come, “concretamente”, tale indirizzo sia esercitato e se, tra gli organi costituzionali, possa riconoscersene un'effettiva titolarità in seno alle Camere.

Si è ritenuto, inoltre, escludere l'approfondimento di aspetti legati ai fenomeni sovranazionali, se non in misura utile a meglio chiarire le dinamiche che investono l'ordinamento interno⁴.

Ciò non perché se ne voglia disconoscere l'importanza: infatti, soprattutto nello studio del diritto costituzionale, l'analisi dei principali istituti deve necessariamente tener conto del contesto sovranazionale⁵; si è, però, ritenuto necessario ricercare delle possibili soluzioni al problema della valorizzazione dei Parlamenti in materia di indirizzo politico economico, dando maggior rilievo ad una prospettiva

² Così M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Vol. XVI.

³ N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 199.

⁴ Meritano, infatti, ben altre analisi le vicende legate all'influenza dell'istituzioni europee, delle organizzazioni internazionali sul diritto pubblico nazionale (si pensi ad es. alle agenzie di rating, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, ecc.).

⁵ Si v., in tal senso, A. Lucarelli -R. Bifulco- L. Chieffi, *Presentazione della rassegna di diritto pubblico europeo*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, n. 1-2/2002, pp. 3-9.

ordinamentale interna, nella convinzione che, soltanto ricercando delle concrete soluzioni sul piano nazionale, sia possibile costruire una più solida base anche sul piano ordinamentale europeo.

Si è, così, partiti dall'analisi dei principali problemi teorici riconnessi al rapporto Stato e mercato, anche in chiave cronologica, poiché anche lo studio di posizioni risalenti nel tempo trova importanti riscontri in soluzioni tutt'oggi percorribili.

2. L'esigenza primaria, avvertita sin dal principio, nel porre le principali coordinate tematiche di questa tesi, è stata, dunque, quella di chiarire la portata del concetto di indirizzo politico, cercando di ricostruirne l'evoluzione storico-dottrinale.

Sotto il profilo metodologico, gli approcci adottabili avrebbero potuto essere vari: l'individuazione di un settore circoscritto, partendo dall'analisi di casi di studio, oppure il tentativo di abbracciare con uno sguardo d'insieme le varie sfaccettature attraverso cui si articola il rapporto Parlamento-Governo. Il primo approccio ben avrebbe potuto offrire risultati più dettagliati rispetto ad un determinato elemento del problema, d'altro canto, però, avrebbe potuto tralasciare una pur sempre utile visione complessiva del fenomeno. Il secondo approccio, pur fornendo un quadro per quanto possibile completo, correva il rischio di esaurirsi in una trattazione compilativa senza mai giungere ad effettive conclusioni.

L'esistenza di una nutrita letteratura specialistica nel settore ha posto dei dubbi rispetto all'opportunità di adottare necessariamente solo uno degli approcci menzionati, così che si è preferito optare sia per una prospettiva di carattere generale sia più specifica e circoscritta che, con le dovute riserve, consente forse di trarre qualche diversa indicazione in rapporto a posizioni già maggiormente note e diffuse.

La ricerca ha, così, privilegiato l'analisi delle principali posizioni espresse in dottrina (sia italiana che estera) risultanti, spesso, variegata e contrapposte. Non sono mancati, però, i riferimenti giurisprudenziali, sia nazionali (in particolare le pronunce della Corte Costituzionale) sia europei.

Oltre al dato normativo costituzionale, che ha accompagnato costantemente l'intero lavoro, si è posto l'accento sulla legislazione interna e su alcune fonti convenzionali e di diritto derivato dell'Unione Europea; arricchito, in qualche caso, con fonti regolamentari e disegni di legge tutt'ora in esame in Parlamento.

3. Il piano di lavoro è, dunque, espressione del metodo adottato. Si è preferito suddividerlo in quattro capitoli, di cui, con riferimento al primo, si è operata una ripartizione in due sezioni; nella prima sezione si è inquadrata la modalità attraverso la quale il sistema giuridico nazionale si pone in relazione con altre branche del sapere (in particolare con la scienza politica e l'economia). Per tale motivo si sono individuate delle categorie di base, utili a meglio comprendere la successiva trattazione (in particolare i mutamenti della forma di governo rispetto ai processi di globalizzazione; il rapporto Costituzione ed economia; il ruolo dei *policy maker* in ambito economico); nella seconda sezione si è posto l'accento sulla genesi dell'istituto oggetto di ricerca cercando, per quanto possibile, di tener conto delle principali posizioni (ed evoluzioni interpretative) dello stesso.

Nel secondo capitolo si è illustrata la titolarità di tale attività (possibilità di configurarla in seno al Parlamento) anche a fronte di processi che, di fatto, sembrano far propendere per una centralità dell'organo Esecutivo, quale *dominus* dell'intervento statale in ambito economico. Si è assistito nel tempo (sostanzialmente in una fase che possiamo far coincidere con la fine della cd. I Repubblica e l'inizio della II – nonché, in parallelo, con il processo di integrazione europea) ad una progressiva riduzione del ruolo parlamentare in materia di titolarità di indirizzo politico economico. L'equilibrio, dunque, che dovrebbe sussistere in materia di codeterminazione dello stesso (basato principalmente sull'asse Parlamento-Governo), subisce uno sbilanciamento a favore dell'organo esecutivo rispetto a quello legislativo. Tali problemi tengono conto non solo di fattori “eterodeterminati” (dunque il processo di integrazione europea e i processi di globalizzazione), ma anche “autodeterminati”, propri delle dinamiche della forma di stato e di governo; inevitabile, allora, tentare di comprendere se la commistione tra politica e tecnica (nell'ambito dell'indirizzo politico economico) risulti essere una causa del problema o un esito atteso dello stesso.

Nel terzo capitolo, invece, si è operata un'analisi più “empirica” di alcuni dati normativi e giurisprudenziali. In particolare, si è ritenuto utile indagare come nell'ambito del ciclo di bilancio (e tenuto conto delle evoluzioni normative che quest'ultimo ha subito) - maggior espressione e risultato dell'attività di indirizzo

politico economico - si inseriscano l'indirizzo del Governo, del Parlamento e delle Istituzioni europee. Ciò, soprattutto, attraverso l'analisi dei Documenti di Economia e Finanza (DEF), principale atto di impulso di tutto il processo decisionale statale in materia di spesa.

Si sottolinea, sin da subito, che nei paragrafi relativi all'analisi del rapporto tra DEF, note di aggiornamento al DEF e legge di bilancio non è stato possibile terminare l'analisi dei documenti 2018, se non nei limiti dei documenti reperibili allo stato. Il raffronto tra gli stessi, infatti, è funzionale a comprendere anche i rilievi operati nel successivo capitolo.

Nell'ultimo capitolo, infatti, ci si è posti il problema se fosse possibile, a fronte di dati che fanno propendere per una progressiva *deparlamentarizzazione* della politica economica e finanziaria, ricondurre funzioni significative in seno al Parlamento nazionale (e agli organi ausiliari di Camere e Governo a ciò preposti) tali da permettere un'effettiva incidenza sulle scelte statali in materia di finanza pubblica.

4. Merita, infine, qualche considerazione la dimensione entro la quale si è mossa la ricerca. È noto, infatti, che già a partire dagli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, la giuspubblicistica italiana ha posto particolare attenzione al tema delle riforme. I complessi progetti di revisione costituzionale trovavano il proprio fondamento nella circostanza per la quale la forma di governo parlamentare palesava una difficoltà di funzionamento, sia a causa del modello tracciato dalle disposizioni della Carta del 1948, sia dei mutati contesti politico-istituzionali (anche in assenza di effettive riforme, che, nella maggior parte dei casi, non hanno avuto seguito). La necessità di revisione della Costituzione (nella parte dedicata all'Ordinamento della Repubblica) e il tentativo di modificare il sistema elettorale vantavano, come principale corollario, l'esigenza di rendere più efficiente il vertice istituzionale, aprendo la strada all'idea che servisse un Governo forte, capace di decidere in tempi rapidi e rispondere ai numerosi "impulsi" promananti dalla società e dall'economia; in contrapposizione ad un sistema bicamerale ormai desueto, lento ed inconcludente. Non più «luogo di incontro del sistema per "trattare"», o «stanza di compensazione

del sistema nel quale avvengono i ‘compromessi’ tra i vari protagonisti effettivi del gioco politico»⁶.

Il raggiungimento di un perfetto equilibrio tra, rappresentanza, governabilità, efficienza dello Stato-apparato è stato inseguito attraverso riforme elettorali, regolamentari, tentativi falliti di revisione costituzionale, senza mai prendere in considerazione «una modifica degli atteggiamenti e dei comportamenti prevalenti nel sistema politico»⁷.

Il dato emerso, da letture di più ampio respiro, e che ha rappresentato il filo conduttore di tutto il percorso argomentativo e strutturale dell’indagine, è rappresentato dalla “parte debole” del rapporto legislativo-esecutivo: il Parlamento, la cui capacità decisionale è stata circoscritta entro margini sempre più ridotti, a vantaggio di una dilatazione dell’attività, in particolare normativa, dell’organo di governo.

Per questo si è tentato di individuare i motivi posti alla base di tali mutamenti nei rapporti tra due “colonne portanti” della forma di governo italiana, rimasta (nonostante tutto e quasi del tutto) inalterata nella sua configurazione formale; quali svantaggi e vantaggi abbia portato con sé questa accresciuta posizione del Governo nei confronti del Parlamento e se tale situazione, soprattutto in materia di scelte economiche, sia stata necessariamente indotta da processi internazionali che sfuggono al “dominio” degli Stati nazionali, in modo tale da individuare le modalità attraverso le quali tali fenomeni possano essere accompagnati, guidati ed anche temperati (anche al fine di non rinunciare a quel sistema di “pesi e contrappesi”, riconoscendo alle Camere l’effettiva possibilità di concorrere alla formazione e individuazione della volontà generale).

Tale contesto, in aggiunta agli autori e le opere che hanno orientato la presente indagine (e le conclusioni cui si è pervenuti) rispecchiano non solo le impostazioni metodologiche adottate in questo studio ma anche il desiderio di continuare ad approfondire questi (ed altri affini) temi di ricerca.

⁶ G. Sartori, *Dove va il Parlamento?*, in S. Somogyi - L. Lotti - A. Predieri - G. Sartori, *Il Parlamento Italiano - 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, pp. 350 ss.

⁷ In tal senso V. Onida, voce *Costituzione italiana*, in Dig. Disc. Pubbl., vol. IV, Torino, Utet, 1990, p. 333.

PRIMO CAPITOLO

L'indirizzo politico e la sua collocazione nell'intricato rapporto diritto-economica-politica *La ricostruzione di una categoria giuridica discussa*

Sommario

I Sezione: *Il rapporto diritto-economia-politica*

1. Costituzione e Rapporti Economici: “*Mutamenti Costituzionali a Costituzione Invariata*”; 1.1. L’influenza della crisi economica sulla tenuta delle disposizioni costituzionali (cenni); 2. Il rapporto Costituzione ed economia. L’interventismo statale nella sfera economica e la politica economica da un punto di vista giuridico: “*politics*” vs. “*policy*”; 2.1. La dottrina *ordoliberal* quale fondamento e presupposto di un’indagine sull’indirizzo politico; 2.2. Il modello economico voluto dai costituenti;

II Sezione: *La ricostruzione di una categoria giuridica discussa*

3. L’indirizzo politico: il problema della sua definizione e l’apporto della dottrina. Gli studi del periodo antecedente la Costituzione del 1948; 3.1. *segue*: La teoria “*normativa*”; 3.2. *segue*: La teoria “*esistenziale*”; 3.3. *segue*: Gli studi successivi la Costituzione del 1948 e il contributo di T. Martines; 3.4. L’indirizzo politico “alla prova” della Costituzione; 4. Le critiche mosse alla nozione di indirizzo politico; 4.1. Cosa resta dell’indirizzo politico?; 5. In particolare: l’indirizzo politico-economico.

SEZIONE PRIMA

Il rapporto diritto-economia-politica

1. Costituzione e Rapporti Economici: “*Mutamenti Costituzionali a Costituzione Invariata*”; 1.1. L’influenza della crisi economica sulla tenuta delle disposizioni costituzionali (cenni); 2. Il rapporto Costituzione ed economia. L’interventismo statale nella sfera economica e la politica economica da un punto di vista giuridico: “*politics*” vs. “*policy*”; 2.1. La dottrina *ordoliberal* quale fondamento e presupposto di un’indagine sull’indirizzo politico; 2.2. Il modello economico voluto dai costituenti;

1. Costituzione e Rapporti Economici: “*Mutamenti Costituzionali a Costituzione Invariata*”.

La problematica sottesa al rapporto diritto-economia e, dunque, all'applicabilità di criteri economici in ambito giuridico (di cui la branca dell'analisi economica del diritto si fa portatrice), investe incisivamente anche e soprattutto l'ambito costituzionale. Secondo gli “*economisti del diritto*” si tratta di verificare se e in quale misura le regole del diritto pubblico consentano di trovare un'efficace soluzione ai fallimenti del mercato e di attuare politiche redistributive rispondenti a criteri di equità ed efficienza. In secondo luogo, si tratta di valutare se tali regole consentano anche di evitare gli speculari fallimenti dello Stato. Tuttavia, non sempre agevole risulta l'applicabilità di tali criteri economici in ambito legislativo. Se da un lato è vero che le norme del diritto pubblico possono servire a condizionare il comportamento strategico delle istituzioni in modo da facilitare il raggiungimento degli obiettivi che la società si pone tramite i processi di individuazione delle scelte collettive, dall'altro è importante che le regole del diritto pubblico stesso, e gli agenti statali, non siano eccessivamente influenzate da logiche mercantilistiche ma a principi fondamentali consacrati nella Carta fondamentale⁸.

Il problema risiede nella ipotizzabilità o meno dell'applicabilità di criteri economici alla sfera giuridica, con la preminenza dei primi sulla seconda, senza le opportune precisazioni.

Ad avviso di chi scrive, infatti, potrebbero sorgere delle contraddizioni scaturenti dalla natura e caratteristica delle norme giuridiche stesse, tale per cui non è aprioristicamente ipotizzabile un'applicazione meccanica di criteri puramente oggettivi, neutrali e certi, propria del sapere economico, alla produzione normativa.

Ciò perché le trasformazioni della società e i processi di globalizzazione hanno inciso non solo sulla natura della legge – che ha perso i suoi connotati tipici propri degli ordinamenti liberali (generalità, astrattezza e novità) – divenendo strumenti di

⁸ Si veda in tal senso G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 17, secondo cui «In via generale è possibile parlare di almeno cinque diverse funzioni dell'analisi economica del diritto: a) interpretativa; b) orientativa; c) giustificativa; d) esplicativa; e) valutativa [...]». A cui si aggiunga che, ciò che viene individuato come una caratteristica positiva del metodo microeconomico applicato al diritto è che «si presta ad applicazioni universali, che prescindono dalle peculiarità degli istituti positivi dei diversi ordinamenti giuridici. Esso, inoltre, si presenta come un metodo scientifico ed oggettivo, ordinato attorno ad un valore raffigurato come neutrale e universale, quello dell'efficienza» (*ivi*, p. 21).

intervento statale al fine di promuovere diritti e integrazione, ma anche sui diversi obiettivi in campo economico.

A ciò si aggiunga un mutamento sia a livello sociale che istituzionale favorito anche dai progressi in ambito tecnologico, della globalizzazione e del dilagare della crisi economica: fattori che hanno portato a ridefinire e a riadattare in funzione del contesto socio-economico qualsiasi tipo di procedimento regolativo sempre più orientato verso obiettivi di semplificazione normativa e liberalizzazione dei mercati, spesso a scapito dei diritti fondamentali dei cittadini⁹.

Ciò è anche conseguenza fisiologica del passaggio da uno Stato liberale monoclasse ad uno di democrazia pluralista, che conduce ad una trasformazione della tradizionale funzione legislativa e del suo prodotto “per eccellenza”, la legge, che diventa sempre più articolata, settoriale, contrattata e sensibile alla moltiplicazione dei rapporti, dei conflitti, dei bisogni e degli interessi.

Tale evoluzione economico-sociale ha colto impreparati anche gli organi rappresentativi principali titolari dell’attività d’indirizzo, che dimostrano limiti nella produzione di regole chiare ed efficaci che possano sopravvivere al di là di episodi contingenti, straordinari o d’urgenza che ne sollecitano l’adozione evitando una regolazione «occasionale, sovrabbondante, disordinata, non riconducibile ad una ragione comune»¹⁰.

Tuttavia, il pregio della nostra Carta Costituzionale è che non esprime «una forza normativa sempre uguale a se stessa» nonché il suo punto di forza risiede nelle sue singole norme, «rapportandosi alla loro capacità di farsi valere, per il modo con cui si volgono al contesto nel quale s’inscrivono ed entro il quale sono destinate ad operare e, allo stesso tempo, ai valori di cui si fanno interpreti privilegiate e dei quali puntano alla realizzazione massima possibile alle condizioni oggettivamente date»¹¹.

Si è infatti rilevato che l’analisi economica del diritto rischia di rimanere vittima della crescente formalizzazione matematica dei suoi studi. Tendenza condizionata dall’esigenza di reagire alle critiche circa il carattere aprioristico e non dimostrativo

⁹ A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell’economia*, Napoli, ESI, 2016.

¹⁰ F. Modugno, *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 3.

¹¹ A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2015, p. 2849.

delle sue affermazioni. Le conclusioni, infatti, a cui si può pervenire sulla base di semplici modelli matematici non possono automaticamente imporsi agli operatori del diritto, dato che le condizioni di validità degli stessi raramente corrispondono a quelle del mondo reale in cui opera il giurista¹².

Sembra dunque poter accogliersi la tesi secondo la quale «l'alleanza fra gli economisti e i giuristi liberali non è solo metodologica ma ideologica, ed un'alleanza contro lo Stato regolamentatore»¹³. Proprio questa componente, tuttavia, può considerarsi “la parte più caduca” del movimento di *Law and Economics*. In particolare, infatti, la crisi finanziaria globale del 2008, segna un evidente ridimensionamento degli orientamenti più fiduciosi nella capacità di autoregolazione del mercato e rafforza la tesi di un suo necessario (e ormai urgente) ordine giuridico¹⁴.

Ma l'aspetto principale sul quale uno studioso di diritto costituzionale dovrebbe interrogarsi, nell'affrontare il vasto insieme dei fenomeni economici e della speculare funzione assunta dal diritto, si rinviene nel binomio tra necessità di riforma dei principi costituzionali in materia di rapporti economici e rilettura di questi ultimi, anche alla luce dell'attività degli agenti sovranazionali e gli organi estranei al circuito della rappresentanza stessa; così da poter contribuire alla ricerca di eventuali soluzioni al caos generato dalla crisi economica ed istituzionale.

Sempre più le Costituzioni europee sono costrette a dover “fare i conti” con ciò che in maniera semplificativa si potrebbero definire “*mutamenti costituzionali a costituzione invariata*”: lo stravolgimento concreto degli istituti propri dello Stato Costituzionale, democratico, sociale, scaturente dall'impossibilità, per quest'ultimo, di “stare al passo” con i fenomeni economici, e conseguente incapacità di resistenza degli equilibri costruiti.

Da ciò può farsi discendere la posizione della dottrina costituzionalistica italiana che, a più riprese, non è riuscita ancora a sciogliere la riserva se l'economia sia governata

¹² In questi termini G. Napolitano, M. Abrescia, *op. cit.*, p. 21.

¹³ F. Romani, *Diritto ed economia: la prospettiva di un economista*, in *Sociologia del diritto*, 1-2, 1990, pp. 245 ss.

¹⁴ Cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999; G. Napolitano, *Analisi economica del diritto pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, I, 2006, pp. 299 ss.; Idem, *Il nuovo «Stato salvatore»: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in “Giornale di Diritto Amministrativo”, 2008, pp. 1083 ss; G. Tremonti, *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*, Milano, Mondadori, 2008.

da principi discrezionalmente imposti dal legislatore, ovvero se quest'ultimo finisce con l'agire entro i limiti derivanti dai principi posti dall'economia; nonché, se esistano e quale sia il fondamento di tali limiti e l'effetto prodotto dalla loro eventuale violazione sull'ordinamento giuridico. Ci si deve elevare alla fonte della Costituzione per individuare gli spazi entro i quali la tensione fra legislazione ed economia può dilatarsi così come ridursi¹⁵.

Ecco che allora si continua a parlare di crisi dello Stato o per meglio dire, come parte della dottrina ha sottolineato, di "crisi dello Stato" (al plurale)¹⁶, da intendersi non necessariamente in accezione negativa, ma anche quale occasione di "rafforzamento" dello Stato stesso¹⁷.

1.1. L'influenza della crisi economica sulla tenuta delle disposizioni costituzionali (cenni).

Se, dunque, è vero che è possibile ricavare delle caratteristiche "positive" delle "crisi" economiche, è anche opportuno preliminarmente chiedersi se, le disposizioni costituzionali, abbiano un'effettiva tenuta al persistere di tali fenomeni o se, ormai, siano, di fatto, prive di una reale portata applicativa.

¹⁵ Cfr. T.E. Frosini – E.C. Raffiotta, *Carte Costituzionali ed economia*, in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Padova, CEDAM, 2014, p. 118 e G. di Plinio, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. Cerrina Feroni e G.F. Ferrari (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 71 ss.

¹⁶ In tal senso S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 1 ss. secondo cui La prima crisi è identificabile nel primo decennio del secolo scorso, «dovuta dalla penetrazione dello Stato, a seguito del suffragio universale di interessi organizzati; segnalata in Italia dai giuristi quali Santi Romano, Vittorio Emanuele Orlando, Arturo Carlo Jemolo ed altri e causata dalla frammentazione dell'unità statale, sviluppo dell'associazionismo e dal pluralismo che penetrando nello Stato si contrapponeva a quest'ultimo»; la seconda, degli anni successivi al secondo conflitto mondiale, «causata dall'espansione dei compiti statali e dalla conseguente tensione tra entrate e spese (cd. "crisi fiscale")»; dunque dipendente dalla domanda sociale di servizi e dall'ampliamento dello Stato-Provvidenza o Welfare State; conseguenza principale è stata, dunque, la perdita della forza finanziaria»; la terza, degli ultimi decenni e ancora in corso, «dovuta alla formazione di poteri pubblici ultrastatali, i quali condizionano gli Stati e ne diminuiscono la sovranità, a causa della globalizzazione economica e sociale».

¹⁷ *Ivi*, pp. 16-18 «La prima lo ha pluralizzato, ampliandone, però, anche la sfera di attività. La seconda ha indebolito lo Stato, che deve sottomettersi al giudizio delle agenzie di rating, che ne giudicano la solvibilità, ma ne ha complessivamente rafforzato la capacità di gestione finanziaria (anche lo Stato, come una istituzione finanziaria, deve tener conto dei mercati). La terza ne ha ridotto la sovranità, ma ne ha esteso il raggio d'azione».

Le crisi economico-finanziarie mettono in discussione la capacità regolativa del diritto nelle sue varie manifestazioni e nelle sue varie branche. «Apparentemente, per la più accentuata strumentalità nei confronti dei mercati finanziari, ad essere chiamati in gioco sono gli arnesi tradizionali del diritto privato (nelle sue articolazioni del diritto commerciale, societario, bancario, dei mercati finanziari ecc.); in realtà, il grande imputato è il diritto pubblico e, in particolare, il diritto costituzionale»¹⁸. In particolar modo l'aspetto maggiormente delicato è rappresentato dal connubio Costituzione-Stato, secondo la tradizionale accezione per la quale su un dato territorio, il secondo possa essere in grado di assicurare alla comunità non solo sicurezza, protezione e amministrazione territoriale (in linea con regole di azione prestabilite dalla costituzione medesima), ma anche il perseguimento degli stessi valori costituzionali garantiti dalla Carta Costituzionale stessa ed identificativi del comune sentire della stessa comunità amministrata.

Le questioni che ne discendono sono diverse: in particolare ci si interroga sul ruolo dello Stato nazione - posto che questo non appare più in grado di determinare autonomamente le proprie scelte economiche, apparendo come eterodeterminato da fenomeni economici, sociali – se sia connotato da un difetto nella regolazione della sfera economica (su cui sia possibile intervenire con adeguati interventi normativi), o se ormai sussista una «strutturale incapacità delle realtà statali a fronteggiare il presente» scaturente da meccanismi di «sovranità condivisa», dal momento che i fenomeni richiamati limitano l'azione statale (e la capacità di prendere decisioni in piena autonomia), ma, allo stesso tempo, permettono agli Stati di agire in campi e dimensioni prima sconosciuti¹⁹.

Tuttavia, la sovranità, un tempo ritenuta dotata dell'attributo dell'unicità (siccome riferita ad una sola sede istituzionale che potesse farsi vanto di esprimerla e possederla) è ormai frammentata e distribuita (per questo condivisa), in forme, misure ed equilibri continuamente instabili, e in molteplici sedi istituzionali (alcune delle quali di problematica qualificazione ed identificazione).

¹⁸ R. Bifulco, *Introduzione*, in F. Angelini–M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, Jovene Editore, 2012, p. 2.

¹⁹ Cfr. R. Bifulco, *op. cit.*, p. 5 e S. Cassese, *op. cit.*, p. 19; Sul punto anche A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, *op. cit.*

Tali incertezze pongono in essere quei “*mutamenti costituzionali a costituzione invariata*” cui in precedenza si è fatto cenno.

Rilevante è, in primo luogo, la ripercussione che tale assetto pone sul piano della forma di Stato e di Governo, dei rapporti interordinamentali e del sistema delle fonti, dunque sul rapporto precario che viene a crearsi tra governanti e governati, poiché i mezzi di partecipazione politica - essenza democratica di cui i precetti costituzionali si fanno portatori - risultano essere notevolmente modificati.

Così come, in secondo luogo, in continua mutazione sono i rapporti tra le articolazioni del potere a più livelli istituzionali²⁰ e vi è da chiedersi se le Regioni possano davvero identificarsi come enti politicamente autonomi anche in materia economica, posto che «il governo politico dei processi economici richiede decisioni rapide, accentrate, fondate su dati tecnici (la cui conoscenza è resa problematica non solo per la natura intrinseca dei dati stessi ma anche – e forse più ancora – per la estrema mutevolezza delle situazioni). La qual cosa porta, per un verso a quella sostanziale emarginazione delle assemblee elettive [...], per altro verso, alla contrazione del ruolo svolto dai “terminali” periferici del potere, sviliti a mere sedi di attuazione di decisioni altrove interamente confezionate [...]»²¹.

Vi è, dunque, da chiedersi di quale idea di Costituzione si vuole essere portatori e se le crisi ne consentano l’effettiva affermazione e portata. Si è infatti osservato, con specifico riguardo alla salvaguardia dei diritti sociali, il rischio che la Costituzione materiale sia ormai completamente modificata, così come sia cambiata l’interpretazione della Costituzione formale, con conseguente svilimento della sua portata e riduzione a mero contenitore di precetti storicamente determinati²²; il

²⁰ Si segnala, a titolo esemplificativo, un’essenziale bibliografia sull’evoluzione di tali assetti: cfr. T. Martines, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1956; A. Lucarelli, *La Città Metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in federalismi.it, 25 giugno 2014; A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2008; P. Caretti-G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2009; M.S. Giannini, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in Enc. Dir., IV, Milano, 1959; C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007; F. Pizzetti, *La Riforma degli Enti territoriali, Città Metropolitane, nuove province e comuni. La legge 7 aprile 2014, n. 56*, Milano, Giuffrè, 2015; A. Spadaro, *Le Città Metropolitane, tra utopia e realtà*, in federalismi.it, 14 gennaio 2015.

²¹ In tal senso A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 2842.

²² In tal senso S. Gambino-W. Nocito, *Crisi dello Stato, governo dell’economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, relazione al Seminario su *Crisi dello Stato*

pericolo, tuttavia è ampiamente inquadrabile nell'intero sistema normativo costituzionale e si tratta di stabilire se vi siano le condizioni affinché la normatività della Costituzione possa effettivamente essere preservata «senza ridursi alla mera enunciazione di un modello di società e di Stato mai davvero realizzato e forse mai realizzabile»²³.

Dinanzi, però, ai continui contraccolpi cui i precetti costituzionali soggiacciono, la soluzione avvalorata da una parte della dottrina risiede nella necessità di riforma della Carta stessa, non solo sul piano organizzativo, ma anche sostantiva e nei principi fondamentali, seppur con dovute precisazioni²⁴.

Purtuttavia, vi è da chiedersi se la strada percorribile possa essere la revisione della Costituzione o se, al contrario, tale eventuale ipotesi non possa maggiormente favorire il mero recepimento di indicazioni che promanino da “gruppi di interesse” estranei al circuito della rappresentanza. Del resto, la straordinaria lungimiranza dei nostri Padri Costituenti è stata tale da permettere, anche a distanza di 70 anni dall'entrata in vigore della Carta, una “rilettura” costituzionalmente orientata ed attuale dei principi in essa contenuti.

È forse, dunque, questa la strada da preferirsi; evitando che le disposizioni costituzionali debbano “adeguarsi” ai mutamenti economici e geopolitici. Non a caso già le istituzioni politiche, nazionali ed europee, hanno dato prova di non essere riusciti ad opporsi alla crisi con dovuta fermezza (o forse con una fermezza al solo fine di perseguire diverse “priorità”²⁵).

Così che, non è tanto sul piano della revisione costituzionale che va ricercata la giusta soluzione per restituire alla Carta quella “dignità” di cui da tempo è stata

nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali, Messina 7 maggio 2012, in www.astrid-online.it, 13/2012.

²³ In tal senso A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 2848.

²⁴ Ci si riferisce ad A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 2850 secondo cui «La Costituzione richiede di essere in non secondaria misura aggiornata, non soltanto nella sua parte organizzativa ma anche in quella sostantiva e persino nei suoi principi fondamentali che, contrariamente ad una accreditata e diffusa opinione, considero non già intangibili bensì, appunto, suscettibili di revisione, sempre che quest'ultima si volga nel senso della valorizzazione dei valori di cui quei principi sono la prima e più genuina trascrizione positiva, non ovviamente allo scopo di ridurne la capacità di escursione di campo e di porre vincoli adeguati alle norme ed all'esperienza sottostanti».

²⁵ Ci si riferisce all'attenzione particolare che a livello sovranazionale si è avuta per la tenuta degli equilibri economici, riduzione del deficit, tagli alla spesa, a detrimento di una apertura verso i diritti sociali e democratici.

privata da pratiche politiche ed economiche, bensì ai piani in cui prendono forma il sistema politico e delle relazioni socio-economiche.

2. Il rapporto Costituzione ed economia. L'interventismo statale nella sfera economica e la politica economica da un punto di vista giuridico: “politics” vs. “policy”

L'inquadramento del rapporto Stato-Economia è sempre stato travagliato, posto che la storia può insegnarci come questi due campi del sapere, sia consentita la forse eccessiva semplificazione, si siano in certi periodi “avvicinati”, in altri del tutto “allontanati”.

La verità è che, però, il fenomeno delle “ingerenze” dello stato nell'economia, si è quasi sempre verificato e continua a verificarsi, assumendo forme diverse e nuove²⁶.

Si è sottolineato, infatti, che «il dilemma della democrazia liberale nella storia del mercato» si pone sul perenne binomio: «quanto potere privato siamo disposti a tollerare per proteggere la libertà economica dall'intrusione del potere pubblico? E quanto potere pubblico siamo disposti ad accettare per impedire al potere privato di crescere al punto di trasformarsi in una minaccia per la libertà altrui?»²⁷.

In effetti il benessere economico di uno Stato dipende da una grande varietà di fattori: in particolare ciò che può interessare anche uno studioso del diritto attiene alle caratteristiche istituzionali dei sistemi in cui viviamo, ma soprattutto dai comportamenti di coloro i quali con le proprie decisioni possono influenzare il nostro benessere. Tra questi vi sono, ovviamente, i *policy-makers* (secondo ormai la locuzione, di matrice anglosassone, molto utilizzata anche nel linguaggio economico), ovvero politici e burocrati, che, in diversi ambiti istituzionali e con

²⁶ Si veda in tal senso F. Coccozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 1999, p. 30.

²⁷ In tal senso G. Amato, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, Il Mulino, Contemporanea, 1998; concetto analogo sembra essere ripreso di recente, per quanto riguarda l'esperienza francese in F. Bottini, *Néolibéralisme et droit public*, Issy-les-Moulineaux, Mare&Martin, 2017, p. 23, secondo cui «les réformes menées depuis le tournant des années 1980 n'ont-elles pas pour conséquence d'inverser la proposition? N'est-ce en effet pas désormais le droit public qui se trouve placé sous la protection du droit privé?».

diverse competenze e responsabilità, determinano i nostri comportamenti da un punto di vista economico attraverso diverse modalità²⁸.

In particolare, risulta utile indagare la misura e le modalità in cui il Parlamento sa e può essere arena di *policy making*, soprattutto con riguardo al contesto socio-economico (di *politics*) decisamente conflittuale. Per meglio chiarire, la chiave di lettura per un giurista circa i processi decisionali (propri della politica) in materia economica, è fornita dalla domanda relativa al “se e come”, l’organo rappresentativo per eccellenza, sia in grado di “fare politiche” anche quando la “politica” sembra pregiudicarne le capacità di intermediazione.

È implicito nel quadro così delineato il richiamo alla distinzione classica tra *politica* e *politiche*²⁹ che rappresentano un inscindibile accostamento non solo semplicemente da un punto di vista concettuale, ma anche interdisciplinare, poiché momento di incontro tra la riflessione giuridica – in particolare costituzionalistica – politologica, nonché economica³⁰.

Da un lato, si parla di *politica* pensando alla dialettica, alla competizione, al confronto e al compromesso tra attori che si prefiggono l’attribuzione di una carica

²⁸ Si rinvia a M. Franzini, *Politica Economica*, Milano, Egea, 2014, *passim*.

²⁹ Si precisa, a tal proposito, che i paesi anglosassoni sono quelli che meglio di ogni altro paese hanno contribuito a creare e consolidare questo ambito di ricerca; infatti nella lingua italiana si dispone di un’unica locuzione per identificare i due campi dell’azione pubblica: la politica (sia come *politics*, intesa come competizione elettorale, sia come *policy*, ossia i meccanismi decisionali che portano a risolvere un problema rilevante per l’intera collettività). Così che la conseguenza principale è l’utilizzazione del medesimo sostantivo sia nella frase “*ai giovani non piace la politica*”, sia nella frase “*ai giovani non piace la politica (previdenziale)*”, allorché nei paesi anglosassoni per analoghe affermazioni è necessario utilizzare due termini diversi, rispettivamente *politics*, nel primo caso, e *policy* nel secondo. Cfr. A. J. Heidenheimer, *Comparative public policy at the crossroads*, in *Journal of public policy*, V, 4/1985, pp. 441-465. Si rinvia ad una essenziale bibliografia in merito; G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001; J.S. Dryzek, *Discursive democracy: politics, policy and political science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; A. Downs, *An economic theory of democracy*, New York, Harper&Row, 1957 (tr. it., *La teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988); R.C. Amacher, R.D. Tollison, T.D. Willet (a cura di), *The economic approach to public policy*, New York, Cornell University Press, 1976; P. Bachrach, M.S. Baratz, *Two faces of power*, in *American political science review*, 4/1962 (tr. it.: G. Sartori (a cura di), *Le due facce del potere*, in *Antologia di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 1970; J.M. Buchanan, R.D. Tollison (a cura di), *Theory of public choice*, University of Michigan Press, 1972; J. Dewey, *The public and its problems*, New York, Holt, 1927; J.G. March, J. P. Olsen, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989; G. Majone, *Policies as theories*, in *Omega*, VIII, 2/1980;

³⁰ Per quanto di ovvia e notoria evidenza rappresenti questo riferimento, è un discrimine importante poiché ad avviso di chi scrive si pone come base per un’indagine sul funzionamento dell’istituzione parlamentare.

istituzionale, l'accaparramento di risorse, o anche influenza e potere decisionale. Dall'altro, si parla di *politiche* alludendo al pluralismo di "agenti", di relazioni che si correlano al fine di rispondere a un problema, ad un bisogno o ad un'opportunità di intervento pubblico. Dunque, con la locuzione *politiche* evochiamo quei processi che, come precedentemente sottolineato, si è soliti definire *policy making*.

È evidente che non si tratta di una mera precisazione, fine a sé stessa e senza alcun rilievo pratico. Ciò è forse dimostrato anche dall'esperienza storico-sociale: si pensi, ad esempio al primo Parlamento repubblicano che, dopo le elezioni del 18 aprile del 1948, riuscì a coniugare in sé il massimo di rappresentazione del conflitto politico (ma anche del confronto proficuo) tra forze di maggioranza e opposizione (riflesso di un sistema elettorale di tipo proporzionale) ma soprattutto il massimo grado di capacità compromissoria proprio nella funzionalità reale e autentica dei processi decisionali (*policy making*) parlamentari³¹.

Dunque non è irrilevante cercare di percepire come partiti e parlamentari si siano posti in circostanze diverse, rispetto al problema della scelta delle differenti politiche pubbliche.

Quella maggiormente evidente e di più facile approccio per gli studiosi di diritto costituzionale, è relativa alle decisioni in materia di tassazione e di spesa, decisioni che si riflettono sulle dimensioni e caratteristiche del bilancio pubblico (attraverso le cd. *politiche fiscali, tributarie, industriali e di welfare*). A queste, però, possono aggiungersi le decisioni prese in merito alla gestione della politica monetaria (ormai affidata a soggetti diversi e indipendenti rispetto a quelli che sono competenti e responsabili in materia di politiche fiscali); la produzione di beni e servizi in via alternativa da parte di imprese pubbliche o private; la regolazione dei mercati (posto che il mercato non va necessariamente inquadrato come un'istituzione "*naturale*", quanto il frutto di scelte politiche che ne riescono a definire le modalità e il funzionamento); nonché i rapporti internazionali e le politiche di

³¹ Che ha aperto la strada, tanto sul piano strettamente giuridico quanto politologico e storiografico, alle analisi del modello consociativo italiano e al funzionamento dell'istituto parlamentare; Cfr. F. Cantelli, V. Mortara, G. Movia, *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1972; A. Predieri, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Processo allo Stato: atti del convegno sulla riforma dello Stato*, Firenze, Sansoni, 1971.

importazione/esportazione e le interazioni e partecipazioni ad organizzazioni internazionali.

Questa breve elencazione non è sicuramente esaustiva, d'altro canto, nell'odierna configurazione degli Stati e dei governi, i *policy-makers* risultano essere numerosi e collocati a diversi livelli istituzionali (locali, nazionali, sovranazionali).

Il problema del “*benessere collettivo*” (già di per sé difficile da inquadrare) deriva anche dalla evidente circostanza che gli obiettivi che gli organi statali si prefiggono vengono scelti mediante procedure che hanno, in diversi casi, un legame debole con le effettive preferenze della comunità. Infatti, nella maggior parte dei casi, gli obiettivi sono definiti sulla base delle preferenze dei *policy-makers*. Tale considerazione non è di poco conto e non può esulare dal campo di ricerca, poiché occupandosi di queste problematiche ci si occuperà inevitabilmente dei rapporti tra intervento pubblico nell'economia e democrazia. Si tratta di un tema reso ancor più complesso dall'affermarsi del potere di alcune tecnocrazie, soprattutto a livello sovranazionale: si pensi alla Commissione Europea, al Fondo Monetario Internazionale (FMI), all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

Il potere dei *policy-makers* può essere, dunque, estremamente pervasivo, per l'ampiezza delle decisioni che è in grado di influenzare e per le conseguenze che può esercitare sul sistema economico e sul benessere collettivo.

La politica economica, come branca dell'economia è nata, di fatto, per fissare alcune regole alle quali i *policy-maker* dovrebbero attenersi per fare un “*buon uso*” del potere di cui dispongono (soprattutto con riguardo all'individuazione e l'uso appropriato degli strumenti da utilizzare e le procedure da adottare per scegliere e raggiungere gli obiettivi che questi si prefiggono)³².

È opportuno, dunque, interrogarsi sull'opportunità o meno che il diritto costituzionale applicato all'economia abbia un certo fondamento, nella misura in cui va ricondotto ad un modello di “Stato interventista”, di tipo “sociale” (che

³² In tal senso M. Franzini, *op.cit.*, *passim*; per un approfondimento sui problemi fin qui accennati si vedano: A. Briggs, *The welfare state in historical perspective*, in “*Archives européennes de Sociologie*”, n. 2, 1961; N. Acocella, *Politica economica e strategie aziendali*, Roma, Carrocci, 2008; G.A. Akerlof, R.J. Shiller, *Spiriti animali. Come la natura umana può salvare l'economia*, Milano, Rizzoli, 2009; R. Cellini, *Politica economica. Introduzione ai modelli fondamentali*, Milano, McGraw Hill, 2011; B. Jossa, *Macroeconomia*, Padova, CEDAM, ult. Ed.; J. Sloman, D. Garrat, *Microeconomia*, Bologna, Il Mulino, 2014; R. Fiorentini and G. Montani, *The European Union and Supranational Political Economy*, London and New York: Routledge, 2015.

intervenga, cioè, nella sfera economica perseguendo fini sociali), al quale oggi pochi tra gli ordinamenti statuali ritengono di doversi (o potersi) uniformare.

«Certamente è innegabile che, nelle branche del diritto aventi ad oggetto rapporti specificamente economici, tendono a fondersi metodo giuspubblicistico e metodo giusprivatistico di analisi del diritto. Almeno fino a quando, e nella misura in cui, si è sviluppata una legislazione in materia economica dai netti profili giuspubblicistici: è innegabile che ciò sia stato frutto dell'avvento, nell'esperienza europea del periodo successivo alla prima Grande Guerra, delle costituzioni dette lunghe (avvento inaugurato dalla costituzione di Weimar), con la ricchezza in esse di disposizioni disciplinanti la materia economico-sociale. L'incardinazione a livello costituzionale di principi e valori, che consacrano libertà economiche, contrapponendo ad esse altri principi e valori, meritevoli anch'essi di tutela costituzionale, può indurre a riflettere sulla possibilità di autonomizzare lo studio giuspubblicistico di questo settore»³³.

Nessuno può onestamente disconoscere che l'idea liberale, fondata sul convincimento della cd. “*mano invisibile*” e razionalizzatrice del mercato, che avrebbe resa superflua la disciplina giuridica dell'economia³⁴, è ormai fallita, con conseguente impossibilità di attribuire all'economia una capacità di “auto-governabilità”, in base alle leggi oggettive del mercato, non coartabili da parte del diritto, se non in parte. In effetti, durante il XX secolo, l'idea di un'economia “nazionale” era resa più plausibile dall'accrescimento dell'importanza economica dello Stato³⁵: regolazione di mercati ed altre forme di interventi nei mercati stessi sono le vie attraverso le quali si è incrementato il ruolo degli Stati (nazionali), per esempio, nei settori del fisco, delle spese pubbliche, delle attività finanziarie e delle *Welfare provisions*.

«Nel periodo seguente la seconda Guerra Mondiale, l'assunzione di responsabilità in campo macroeconomico da parte degli Stati ha prodotto cambiamenti costituzionali importanti nell'ambito di quella che la letteratura giuridico-economica individua

³³ In tal senso F. Coccozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, op. cit., p. 10.

³⁴ Si badi, che non postuli (come erroneamente inteso in larga parte) un mercato inteso come “*dato naturalisticamente determinato, ma come costruzione artificiale, compiuta dal diritto a seguito di una precisa scelta politica*”, come sottolineato da M. Luciani, *Il Costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi ad oggi*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda ineluttabile. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 58.

³⁵ I. Harden, *The constitution of the European Union*, in Public Law, Winter 1994, p. 615.

come “government”: per esempio, ha comportato il rafforzamento costituzionale dell’esecutivo»³⁶; Di qui l’importanza del fenomeno economico anche a livello costituzionale; per la sua stretta interrelazione con il contesto politico dello Stato-nazione.

Del resto, il nostro modello di “economia mista” si presenta come un altro aspetto essenziale del “compromesso costituzionale” tra costituenti, ispirato da ideologie politiche e, dunque, economiche profondamente diverse. Ma per altri versi, il sistema di intervento misto (pubblico e privato) nell’economia corrisponde ad una caratteristica propria e costante dei rapporti Stato-economia, fin dagli albori delle rivoluzioni liberali-borghesi del XVIII e XIX secolo; sono mutate, forse, le finalità attraverso le quali l’intervento pubblico in economia è stato giustificato dai “*policy maker*”; così come sono cresciute le dimensioni quantitative del fenomeno. Ma lo strumento in questione non costituisce di certo una novità propria dello Stato contemporaneo o stato sociale. «A scanso di equivoci, dunque, l’idea che collega l’ideazione di un sistema ad “economia mista” al “compromesso costituzionale”, è plausibile se si precisa che il sistema economico in questione è tale in quanto l’intervento dei pubblici poteri persegue finalità sociali, sia quando stimola l’attività economica privata, sia quando fa del pubblico potere un operatore economico diretto»³⁷.

Solo in tal modo è possibile valorizzare il fenomeno costituzionale italiano del secondo dopoguerra, che ha inteso immaginare uno sviluppo economico-sociale diverso dal passato.

2.1. La dottrina *ordoliberale* quale fondamento e presupposto (parziale) di un’indagine sull’indirizzo politico

Per addentrarci, ora, nella problematica di ricerca si ritiene utile operare un inquadramento sul contributo anche della dottrina *ordoliberale* all’individuazione di un indirizzo politico in materia economica che, per i risultati a cui è pervenuta, trova una qualche corrispondenza nella disciplina costituzionale.

³⁶ F. Coccozza, *op. cit.*, p. 28.

³⁷ *Ivi*, pp. 44 e 45.

Il costituzionalismo democratico-sociale del secondo dopoguerra ha maggiormente esteso il catalogo dei diritti costituzionali, ricomprendendovi anche e soprattutto i diritti sociali. A tal fine le politiche in materia economica hanno senza dubbio un ruolo propulsivo. Non a caso, infatti, le costituzioni democratico-sociali del dopoguerra sono state definite anche “*costituzioni keynesiane*”³⁸.

Ma sin dal primo dopoguerra parte della dottrina aveva iniziato ad individuare le problematiche sottese alla sempre maggiore richiesta di più intensa garanzia dei diritti sociali stessi, che ha comportato un mutamento nell’assetto ordinamentale costituzionale sotto l’influenza delle dottrine *ordoliberali* tedesche da un lato, e le Scuole statunitensi (*Public Choice* e *Constitutional Political Economy*) dall’altro³⁹.

Al centro delle teorie ordoliberali, come evoca la parola stessa, si pone il problema dell’ordine, con particolare riguardo alla sfera di attività economico-sociale (per

³⁸ In tal senso, O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, p. 48, il quale dopo aver inquadrato nei capitoli precedenti la problematicità definitoria di “*costituzione economica*” e “*costituzione del lavoro*” sottolinea che «in effetti, la situazione economica di pieno impiego, raggiunta keynesianamente con l’espansione della spesa pubblica, contribuì a rafforzare la posizione relativa delle classi lavoratrici, dando un forte impulso politico al processo di attuazione dei diritti sociali costituzionali». Cfr. anche F. Causevic, *The Global crisis of 2008 and Keynes’s General Theory*, Springer, 2015.

³⁹ Per una disamina approfondita cfr. D.J. Gerber, *Law and Competition in Twentieth-Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford, 2001; Id., *Constitutionalizing the economy: German neo-liberalism, competition law and the “new” Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 42, n. 1, in cui l’A. ricostruisce il quadro storico di come e perché nasce la Scuola ordoliberale di Friburgo. In particolare evidenzia come tra le due guerre con la Repubblica di Weimar agonizzante l’economista W. Eucken aspiri a rifondare anche filosoficamente la disciplina economica; O. Chessa, *La Costituzione della moneta, op. cit.*, p. 48 ss., nella quali l’A. richiama in primo luogo il pensiero di Michail Kalecki e il suo articolo “*Political Aspects of Full Employment*” del 1943 in cui emergerebbe che tutto quanto richiamato dal Kalecki (la critica ai meccanismi di piena occupazione) è per lui “esito sgradito alla élite capitalistica, la quale apprezza la “disciplina nelle fabbriche” e la “stabilità politica” più degli stessi profitti: e infatti, “l’istinto di classe dice loro che una condizione di piena occupazione non corrisponde al loro interesse e che la disoccupazione è parte integrante di un sistema capitalistico “normale”. La disoccupazione strutturale è un monito per gli occupati, perché ricorda loro cosa potrebbe accadere se eccedono nelle pretese”. A ciò l’autore aggiunge che in effetti “la profezia di Kalecki non tardò a realizzarsi. Nella metà degli anni 70’ iniziò la contestazione dell’ordine costituzionale democratico-sociale ed emerse la proposta di un nuovo diritto pubblico dell’economia, anzi: di un nuovo diritto costituzionale radicalmente alternativo al costituzionalismo democratico sociale”, soprattutto perché ha negato la priorità del principio lavorista, degradandolo da principio fondamentale a variabile condizionata a vincoli originariamente estranei al dettato costituzionale. Per una prospettiva “d’oltralpe” che sottolinei questo mutamento avvenuto e avvertito negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso e le teorie *neo-liberiste* si richiama A. Leca, *Préface*, in F. Bottini, *Néolibéralisme et droit public*, Issy-les-Moulineaux, Mare&Martin, 2017; J. Foyer, *JOAN déb. (CR)*, deuxième séance du 8.12.1977, p. 8467; G. Ripert, *Déclin du droit*, Paris, LGDJ, 1949.

questo strettamente riconnessa ad avviso di chi scrive alla problematica sottesa all'indirizzo politico – in particolare economico). In particolare è utile richiamare il pensiero del capofila della Scuola di Friburgo, W. Eucken, e la percezione di decadenza dell'ordine stesso avvertito da quest'ultimo. In primo luogo, perché gli ordini si formano in un «processo naturale di sviluppo che emerge con la forza della necessità»; in secondo luogo, ciò che potrebbe determinare il «disconoscimento del problema di politica economica relativo all'ordine è l'idea di poter risolvere puntualmente i problemi di politica economica»⁴⁰, «ossia la visione teorica che riduce la politica economica a una serie di interventi pubblici parcellizzati, diretti ad affrontare uno per uno le singole questioni con soluzioni ad hoc, scaturite da valutazioni discrezionali contingenti: il rischio che si correrebbe con questo metodo è quello che le decisioni puntuali di politica economica siano tra loro scoordinate e contraddittorie, nonché suggerite dalle pressioni di *lobbies* potenti, interessate a rafforzare il loro potere di mercato»⁴¹.

Nella concezione *ordoliberal*, dunque, l'attore pubblico dovrebbe evitare le decisioni discrezionali particolari e interventi settoriali, a vantaggio della costruzione di un ordine generale all'interno del quale «*il processo economico (sia) sensatamente guidato attraverso i prezzi*»⁴²; in particolare si insisteva sul primato della politica

⁴⁰ W. Eucken, *Sul duplice compito dell'economia dal punto di vista della politica economica*, in F. Forte, F. Felice, *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 108 e 109 in cui si ripercorrono i pensieri dei principali afferenti la scuola friburghese – W. Eucken, F. Böhm, H. Grossmann-Dörth, C. von Dietz e A. Lampe – nonché agli esponenti di scuole collegate a quella ordoliberal, quali W. Röpke e A. Müller-Armack, alla cui base vi è un sistema di regole di rango costituzionale per assicurare il funzionamento dell'economia di mercato ispirata a principi liberali. Al centro di tali teorie vi è la teoria secondo cui il mercato libero è essenziale per assicurare la libertà, nel senso pieno del termine, che non include solo quella economica. Ma il libero mercato senza regole ad esso conformi non può funzionare in modo corretto e non può assicurare la crescita economica e le basi per l'equità distributiva. Cfr. anche D.J. Gerber, *Constitutionalizing the economy*, *op. cit.* e A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo*, *op. cit.*, in cui già nel primo saggio ripercorre il pensiero ordoliberal al fine di collocare tali teorie di pensiero alla configurazione di un diritto pubblico europeo dell'economia che tenga conto non solo dei precetti concorrenziali, ma anche e soprattutto dei diritti sociali

⁴¹ In questi termini, O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, *op. cit.*, p. 53

⁴² W. Eucken, *Sul duplice compito dell'economia*, *op. cit.*, pag. 110 cfr. anche F.A. von Hayek, *Law, Legislation and Liberalism. A new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Vol. I, II e III, London, Routledge 1982.

monetaria, deputata a garantire meccanismi automatici in grado di preservare la concorrenza, ma soprattutto di tendere alla stabilità⁴³.

Sembra anche questa, apparentemente, la tesi accolta dalla scuola austriaca che vede tra i suoi massimi esponenti F.A. von Hayek. Tuttavia, mentre per Hayek il mercato sarebbe in grado di “auto-gestirsi”, così che la normazione in materia economica sarebbe frutto dell’ordine che il mercato stesso, spontaneamente, può generare, per gli ordoliberali l’intervento degli organi dello stato risulterebbe invece necessario. Per questi ultimi, quindi, non esisterebbe un mercato in grado di “auto-generarsi”, poiché l’unico modo per evitare che il processo economico degeneri in una predominanza di poteri privati è predisporre un assetto normativo e istituzionale il cui mutamento dipenda da precisi atti di volontà politica (ovvero legislativa)⁴⁴.

La posizione di Eucken e degli ordoliberali sarebbe dunque intermedia tra una pianificazione centralizzata con interventi puntali e il *laissez faire* dall’altro: «ci sarebbe in sintesi una scansione ben precisa tra intervento statale, assetto concorrenziale e ordine spontaneo; il primo crea le condizioni giuridico-normative e amministrative affinché si determini il secondo e il secondo è, a sua volta, la condizione del terzo»; un assetto che presupponga, quindi, attraverso l’emanazione di regole, tese a costruire un quadro giuridico, tecnico, sociale, morale e culturale del mercato. Una visione anche in grado di influenzare il modello sociale ed economico europeo⁴⁵.

Tuttavia va rilevato come, per le teorie ordoliberali, l’intervento dello Stato in materia economica postuli necessariamente anche un primato della scienza

⁴³ Le teorie ordoliberali in Germania raggiungono il massimo livello di affermazione culturale ma anche politica quando Erhard, da ministro dell’economia di Adenauer, circondato da economisti liberali quali Böhm, Eucken e Müller-Armanck, fa votare due leggi decisive: una sull’indipendenza della *Bundesbank*, l’altra contro le limitazioni della concorrenza.

⁴⁴ Cfr. R. Mele, *L’ordoliberalismo e il liberalismo austriaco di fronte al pensiero giuridico moderno. Un contributo giusfilosofico*, in i-lex (www.i-lex.it); O.Chessa, *La Costituzione della moneta*, op. cit., S.G. Karsten, *Eucken’s social market economy and its test in post-war West Germany*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, n.2, 1985

⁴⁵ In termini così efficaci, O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, op. cit., p. 57 cfr. anche A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo*, op. cit., p. 7, secondo cui «un modello economico, il c.d. ordoliberalismo che, tuttavia, a differenza del *laissez faire* liberista, ritiene che la libera concorrenza non si attui liberamente e spontaneamente, ma piuttosto attraverso un ruolo attivo e dinamico dello Stato [...]. Inoltre, nel 1955 Karl Schiller pubblica *Socialismo e concorrenza*, di cui si ricorda lo slogan “Concorrenza fin dove è possibile pianificazione soltanto se necessaria».

economica sulla politica e dunque dell'economica politica sulla politica economica⁴⁶, che rappresenta forse la parte più caduca e non accoglibile ai fini della nostra ricerca, nella misura in cui come attenta dottrina ha sottolineato⁴⁷, «lo scambio tra “politica economica” ed “economica politica” è più di un gioco di parole. Nella prima formula il sostantivo (“politica”) indica l’oggetto agente e l’aggettivo (“economica”) l’oggetto e l’ambito conformato dall’agire politico. Invece nella seconda formula il rapporto è esattamente rovesciato [...] perché qui è il sostantivo “economia” a designare il lato attivo e l’aggettivo “politica” il lato passivo». Nel primo caso, dunque, la *politica*, facendosi *economica*, aspira ad avere un’incidenza sui rapporti economici stessi; nel secondo caso, invece, è l’economia a pretendere di incidere sull’agire politico, “subordinando l’artificialità delle leggi politiche alla naturalità e necessità delle leggi obiettive (o supposte tali)” del mercato⁴⁸.

Così come mossi da premesse simili⁴⁹ sono gli studi della scuola americana della *Constitutional Political Economy* e *Public Choice*⁵⁰. La differenza fondamentale nel percorso teorico affrontato da quest’ultima scuola di pensiero (in particolare nei lavori di Madison e Buchanan) è che pur postulando un intervento pubblico in chiave economica, ne riconosce l’impraticabilità proprio in virtù del processo democratico stesso; muovendo dalla consapevolezza che, al pari di ogni altro individuo, anche i politici sono maggiormente propensi a far prevalere il proprio interesse personale sull’interesse generale.

In particolare dal punto di vista di Buchanan la politica democratica agirebbe secondo le logiche del *deficit spending* e della crescita del debito pubblico (all’incremento della spesa statale non corrisponde un aumento dell’imposizione

⁴⁶ In tal senso O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, op. cit., p. 69, il quale ripercorre a fondo tutte le teorie di stampo tedesco e austriaco, ponendole anche in collegamento con le teorie neoliberali e sottolineando come tentino comunque di preservare il funzionamento *spontaneo* del mercato; in senso diverso P. Costa, *Costituzione e ordinamento economico: il contributo del pensiero ordoliberal*, in G. Cocco (a cura di), *L’economia e la legge*, Atti del Convegno di Milano del 4 dicembre 2006, Milano, Giuffrè, p. 311, secondo cui la vera portata innovativa del pensiero ordoliberal è possibile rinvenirla non tanto nella circostanza che esso si ponga tra liberismo e socialismo, quanto oltre gli stessi.

⁴⁷ O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, op. cit., pp. 69 ss.

⁴⁸ *Ivi*, p. 70 ss.

⁴⁹ che l’ordine economico del mercato presupponga un ordine giuridico-costituzionale, cioè un quadro generale di norme ordinatrici sia di rango legislativo che costituzionale.

⁵⁰ per una disamina approfondita si rinvia sempre a O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, op. cit., pp. 70 ss.

tributaria), posto che gli elettori ricevono maggiori soddisfazioni dai benefici che comporta la spesa pubblica (lamentandosi del pagamento delle imposte) e, a loro volta, gli eletti cercano di soddisfare gli elettori. A ciò l'A. aggiunge che in realtà non sempre è stato così, giustificando questo diverso comportamento degli organi statali ad un'evoluzione socio culturale non più ispirata a norme morali di prudenza fiscale ma a principi politico-economici di stampo Keynesiano⁵¹.

La soluzione a questo mutamento socio-culturale è per l'A. individuata nella costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio data l'impossibilità di un deliberato ripristino di precetti morali.

Anche in questo caso, si noti che la conseguenza principale di tale impostazione postula la negazione di interventi puntuali e spesso confusi in ambito economico (così come espresso dalle teorie *ordoliberali*) a favore di una politica economica vincolata a regole fisse che limitano o impediscono del tutto l'intervento settoriale deciso discrezionalmente secondo valutazioni del momento, così come evidentemente immaginato dai nostri padri costituenti e in linea con le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti economici.

Tale linee di pensiero «s'innestano nel tronco del pensiero [...] che va nella direzione di una critica radicale della democrazia politica quale si sarebbe realizzata nel costituzionalismo democratico-sociale del secondo dopoguerra. E ciò in nome di un nuovo contratto costituzionale finalizzato a sottrarre al processo decisionale democratico le leve essenziali della politica economica, in modo così da consentire la prevalenza incontrastata della logica di mercato rispetto all'abuso interessato delle risorse pubbliche [...]»⁵².

Se tali teorie di pensiero brevemente illustrate sono mosse da premesse senza dubbio condivisibili, in ordine ad una ricostruzione delle cause della crisi istituzionale, il risultato al quale pervengono è eccessivamente distorsivo e si pone in contrasto con il nostro ordinamento costituzionale di economia mista di mercato. Del resto gli eventi che hanno caratterizzato gli ordinamenti costituzionali a seguito della crisi del

⁵¹ J.M. Buchanan, *Stato, mercato e libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006 riporta l'esempio nelle pp. 272 e 273 della *moralità fiscale vittoriana*: "questo insieme di norme di comportamento che imposero una rigida adesione al pareggio di bilancio, ad un livello assoluto limitato di tassazione, ad un regime monetario autoregolantesi, non era ottenuta né razionalmente né biologicamente. Era la conseguenza di un processo culturale evolutivo che non fu compreso da coloro che lo condivisero".

⁵² In tal senso O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, op. cit., p. 80.

2008 sono indicativi del fatto che si sia lasciato ampio margine ai meccanismi del mercato, si sia introdotto il principio del pareggio del bilancio in costituzione, ma quanto fatto non sembra aver sortito l'effetto sperato e atteso da tali teorie; anzi, non solo si è inciso sul *deficit* pubblico con l'introduzione in costituzione del pareggio di bilancio, creando comunque malcontento negli elettori (sempre più sfiduciati nei confronti della classe politica), ma, nonostante una maggiore propensione al rigore, non si è riusciti comunque a contrastare l'emergere continuo di interessi personali e pressioni da gruppi di interesse organizzati con rispettive ingerenze sul processo democratico-decisionale (dato *fisiologicamente* ma *non patologicamente* prospettabile).

Tale panoramica permette, ad avviso di chi scrive, di poter ora introdurre il cuore del problema, posto che in linea di principio tanto l'esperienza empirica, quanto le argomentazioni (in parte) della dottrina postulano l'impossibilità di escludere in linea assoluta un intervento statale nella sfera economia.

2.2. Il modello economico voluto dai costituenti

È, dunque, indiscusso l'assunto secondo il quale la Costituzione, per quanto riguarda i principi che devono governare i processi di produzione e distribuzione della ricchezza, fa proprio un modello di "*economia mista*".

L'esame delle disposizioni costituzionali che regolano i rapporti economici, così come il loro inquadramento nel sistema di garanzie e limiti contenuto nella stessa Costituzione italiana, pongono il giurista, in primo luogo, dinanzi alla scelta di un approccio interpretativo sistematico al fine di inquadrare ogni disposizione costituzionale nella configurazione generale della forma di Stato e di governo.

Come autorevolmente sostenuto «Gli enunciati costituzionali in cui le questioni della democrazia incrociano quelle del potere economico sono molteplici e trasversali e si sviluppano come in una sorta di crescendo musicale. Il testo costituzionale, infatti, si apre subito con l'esplicita qualificazione dell'Italia quale "Repubblica democratica, fondata sul lavoro" (art. 1, co. 1, Cost.) e propone fin dall'evocazione dei suoi

principi fondamentali il ripetuto triplice accostamento della sfera “politica, economica e sociale” (artt. 2 e 3, co. 2, Cost.)»⁵³.

Nella definizione della disciplina dei rapporti economici ⁵⁴, in particolare, l’attenzione dei padri costituenti si volse su temi che maggiormente incidevano sulle relazioni politico sociali di allora (con particolare riguardo al lavoro e ai diritti dei lavoratori, alla previdenza sociale, proprietà agraria ecc.⁵⁵). Si è sottolineato che il contesto politico che ha preceduto i lavori dell’Assemblea Costituente era caratterizzato da una tradizione liberale prefascista (tra cui, tra gli esponenti di spicco, ritroviamo Einaudi), «che si erano mantenuti estranei, e anzi sempre critici, nei confronti della evoluzione in senso dirigistico della politica economica nazionale»⁵⁶.

⁵³ In tal senso M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione dell’A. al XXXII Convegno Annuale AIC, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, cui si aggiunge «nella sua parte I, la struttura economica è disciplinata dall’intero titolo III, dove si ritrovano dodici densissimi articoli, e viene altresì conformata sul piano dei doveri costituzionali, con particolare riferimento al concorso delle spese pubbliche e ai caratteri del sistema tributario (art. 53 Cost.). Nella sua parte II, il tema qui trattato investe quanto meno la disciplina costituzionale del bi- lancio (art. 81 Cost.), l’istituzione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (art. 99 Cost.), il riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni (in particolare, l’art. 117, co. 2, lett. e, Cost., ma non solo, viste le plurime incidenze sulla dimensione economica sia di molte delle materie costituzionalmente enumerate, sia degli ulteriori ambiti competenziali regionali desumibili a silentio), la disciplina delle funzioni amministrative (art. 118, co. 1, Cost.) e delle attività di inte- resse generale (art. 118, co. 4, Cost.), l’autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119 Cost.), nonché la libera circolazione tra le Regioni (art. 120, co. 1, Cost.)».

⁵⁴ In particolare si sottolinea che non è mancato un ampio dibattito in dottrina sulla possibilità di configurare la disciplina dei rapporti economici come una vera e propria “Costituzione economica” e chi, invece, ha prediletto una lettura in chiave interpretativa sistematica (anche alla luce degli altri Titoli della Carta costituzionale) della stessa. A titolo esemplificativo si ricordano i lavori di N. Irti, *L’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998, e criticamente M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. V, Torino, Utet, 1990; G.C. Spattini, *Ascesa e declino (eventuale) della nozione di “Costituzione economica” (nell’ordinamento italiano e in quello comunitario)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, pp. 1579 ss.; R. Miccù, *Costituzionalizzare l’economia all’epoca della crisi*, in *Quad. pluralismo*, 1996; nonché, per una disamina approfondita degli aspetti legati all’intervento statale in materia economica, A. Pisaneschi, *Dallo Stato regolatore allo Stato imprenditore. E ritorno?*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁵⁵ Si vedano in tal senso i lavori della III Sottocommissione 26 luglio e 9 settembre 1946, sino alla loro chiusura il 26 ottobre 1946.

⁵⁶ Cfr. P. De Carli, *Costituzione e attività economiche*, Padova, CEDAM, 1978; L. Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”*, in *Diritto Pubblico*, 2000 secondo cui «Le scelte prese a ridosso della costituente, la graduale liberalizzazione del commercio estero e del credito (marzo 1946) e l’ammissione dell’Italia alle istituzioni di Bretton Woods (2 ottobre 1946)» rappresentavano (con particolare riguardo a quest’ultima), «una vera e propria scelta “costituzionale”

Senza entrare nel dettaglio delle posizioni dottrinali circa l'opportunità o meno delle scelte politiche di quegli anni⁵⁷, risulta utile sottolineare che la «debolezza storica del capitalismo privato italiano rendeva necessario un ruolo di supplenza della mano pubblica» anche e soprattutto attraverso l'apporto di enti pubblici già presenti nel nostro ordinamento, quale l'IRI, ritenuti «indispensabili per mobilitare il risparmio e perseguire politiche di sviluppo del sistema economico»⁵⁸.

Se, tuttavia, da un lato risultava necessario tracciare forme di intervento dello Stato in materia economica, dall'altro ogni ipotesi di “programmazione” venne del tutto respinta (con il consenso anche delle stesse organizzazioni politiche e sindacali della sinistra); così, dunque, iniziarono e si svilupparono i lavori in costituente⁵⁹.

La Costituzione italiana ha, dunque, tracciato un progetto che pone particolare attenzione all'eliminazione delle diseguaglianze materiali e culturali che impediscono la pari dignità sociale; in particolare delineando un ruolo attivo della politica e dello Stato per permettere che tutte le attività pubbliche e private convogliino verso tale obiettivo.

Dalla trama della disciplina costituzionale emergono una serie di indicazioni generali che fungono da direttrici anche per le altre norme: in primo luogo la centralità del principio lavorista⁶⁰ quale strumento non solo di sostentamento ma anche di piena affermazione della personalità del singolo⁶¹; in secondo luogo, «la funzione redistributiva quale condizione di destinazione della ricchezza prodotta sia essa pubblica che privata che si rende evidente nella funzionalizzazione dei beni, delle attività economiche e delle fonti di energia al raggiungimento di benessere e di utilità

che marcava l'adesione ad un sistema aperto e stabile di scambi [...]; un provvedimento che fece dell'Italia il paese con il più basso grado di protezionismo “esterno” in Europa».

⁵⁷ Secondo P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione 1943-53*, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 15 e ss. trionfo di una visione radicalmente liberista, secondo altri frutto di teorie economiche ormai obsolete e sorpassate, M. De Cecco, *La politica economica durante la ricostruzione in Italia 1943-1950*, in S. J. Woolf (a cura di), *La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1974 p. 291 ss.

⁵⁸ Secondo quanto rilevato da L. Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente*, *op. cit.*; che, a sua volta richiama F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997.

⁵⁹ Per meglio approfondire gli aspetti legati ai dibattiti in senso alla III Sottocommissione e, in particolare alla proprietà agraria, ai monopoli e al credito si veda L. Gianniti, *op. cit.*, *passim*.

⁶⁰ In tal senso si richiama M. Benvenuti, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in Enc. Giur., Torino, UTET, 2009, nonché Id., *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, *op. cit.*

⁶¹ Si veda M. Luciani, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008.

sociale o generale»⁶². Del resto, l'intero tessuto costituzionale è caratterizzato da un'"intensa socialità"⁶³, a sua volta espressiva della "*profonda socialità che caratterizza la persona stessa*"⁶⁴, da intendersi quale "*naturale aspirazione a collegarsi spiritualmente con i propri simili*"⁶⁵, e si caratterizza come un principio fondamentale anche e soprattutto in ordine alla lettera dell'art. 2 Cost. Ecco perché, qualora la realtà economico-sociale risulti contraddistinta da eccessive disuguaglianze, in linea con il disposto dell'art. 3, II c., Cost., "*l'ordinamento sociale va modificato per adeguarlo all'ordinamento giuridico, per rendere questo coerente, per eliminare ogni contraddizione*"⁶⁶.

È per questo motivo che poi entra in gioco il circuito democratico e con esso le forme e i limiti della determinazione dell'indirizzo politico.

La nostra Costituzione non ha voluto imporre modelli astratti, men che meno in ambito economico, offrendo la possibilità alla politica (che sia in grado e abbia interesse) di servirsi dei suoi "strumenti" per assicurare il progresso dei singoli e dell'intera comunità⁶⁷, fornendogli un percorso entro il quale muoversi.

Si è così sostenuto che "l'ordinamento economico italiano" vanta di un duplice aspetto: "*un'astensione ad osservare ed una funzione da esercitare*"⁶⁸; si astenga dall'imporre un particolare modo di produzione ma «pretendendo dal modo di produzione dominante di accettare la sua soggezione ad un tipo di Stato il cui ruolo, costituzionalmente ridefinito si riconverte in funzione sociale»⁶⁹.

Tale duplice aspetto si accompagna nella stessa Carta all'individuazione stessa della sede decisionale, deputata a "fronteggiarsi" con la continua mutevolezza di queste dinamiche; tale sede consiste, naturalmente, nel Parlamento, luogo depositario della

⁶² In tal senso F. Angelini, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in rivista AIC, n. 4/2012.

⁶³ Sentenza C. Cost. del 13 dicembre 1988, n. 1088.

⁶⁴ Sentenza C. Cost. del 28 febbraio 1992, n. 75.

⁶⁵ Sentenza C. Cost. del 26 maggio 2017, n. 122.

⁶⁶ In tal senso M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, op. cit.; cfr. anche L. Basso, *Giustizia e potere*, in Dem. Dir., 1971, p. 568; Id., *Il diritto al lavoro nella Costituzione*, in F. Livorsi (a cura di), *Stato e Costituzione*, Venezia, 1977, p. 130; G. Volpe, *L'ingiustizia delle leggi*, Milano, 1977, p. 284; M. Dogliani, *Interpretazioni della costituzione*, Milano, 1982, p. 67.

⁶⁷ Cfr. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario AIC 2011*, Napoli, Jovene e M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, op. cit.

⁶⁸ G. Ferrara, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in Scritti in on. Di G. Guarino, Padova, CEDAM, 1998, Vol. 2, p. 256.

⁶⁹ Ibidem.

rappresentanza ex art. 67 cost. e organo chiamato a sostanziare le numerose riserve di legge di cui anche la disciplina costituzionale dell'economia risulta caratterizzata (artt. 41, c. 3; 42, c. 2, 3 e 4; 43 e ss.)⁷⁰.

⁷⁰ Si richiama a tal fine l'illuminante relazione di M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, op. cit., nonché "contra": L. D'Andrea, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione dell'A. al XXXII Convegno Annuale AIC, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, secondo cui "Nella lunga ricostruzione offerta da Marco Benvenuti non mi sembra affiorare in alcun momento (se non marginalmente ...) il riconoscimento di un ruolo positivo giocato al riguardo dall'autonoma determinazione degli attori privati del processo economico: nell'impostazione seguita dal relatore le libertà economiche sono qualificate come "ineliminabili, piuttosto che inviolabili"; si direbbe che esse nel disegno costituzionale siano quasi "sopportate", se non addirittura francamente subite"; l'A. predilige, dunque, una lettura della Costituzione che privilegi la lettura delle libertà economiche come valori costituzionalmente tutelati. Si può tuttavia rilevare che non per forza lo Stato dovrà porsi in contrasto con il privato, ma al contrario, la dimensione pubblico-privata (soprattutto in materia economica) può fondersi, dando maggiore pregnanza al modello di "economia mista" cui i nostri padri costituenti sono approdati; lo Stato, infatti, può essere un partner fondamentale del settore privato, addirittura un partner più audace, poiché disposto a prendersi rischi che le imprese non intendono assumersi. In termini analoghi e nella medesima prospettiva cfr. M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore. Sfatate il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 10; M. Mazzucato e M. Jacobs (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

SEZIONE SECONDA

La ricostruzione di una categoria giuridica discussa

3. L'indirizzo politico: il problema della sua definizione e l'apporto della dottrina. Gli studi del periodo antecedente la Costituzione del 1948; 3.1. *segue*: La teoria “*normativa*”; 3.2. *segue*: La teoria “*esistenziale*”; 3.3. *segue*: Gli studi successivi la Costituzione del 1948 e il contributo di T. Martines; 3.4. L'indirizzo politico “alla prova” della Costituzione; 4. Le critiche mosse alla nozione di indirizzo politico; 4.1. Cosa resta dell'indirizzo politico?; 5. In particolare: l'indirizzo politico-economico.

3. L'indirizzo politico: il problema della sua definizione e l'apporto della dottrina. Gli studi del periodo antecedente la Costituzione del 1948

Quanto premesso, fornisce gli strumenti utili per poter inquadrare in che modo si articoli l'intervento dello Stato in materia economica (attraverso l'attività di indirizzo politico) e attraverso quali strumenti normativi. In via preliminare, si darà conto della titolarità dell'indirizzo politico (*rectius*: le titolarità) e dei cambiamenti che hanno investito questo istituto (come si avrà modo di approfondire anche nel secondo capitolo).

Si cercherà, in particolare, di ricostruire come la funzione (*rectius*: l'attività) di indirizzo sia funzionale al raggiungimento di quegli ideali di cui non solo si sono fatte portatrici le teorie *ordoliberali* (risalenti nel tempo, ma ancora estremamente attuali) ma anche e soprattutto i valori della nostra Costituzione, frutto del compromesso dei padri costituenti.

È possibile ricondurre la nozione di indirizzo politico, come istituto rilevante ai fini dello studio dei fenomeni costituzionalistici, alla fine degli anni Trenta del secolo scorso, come parziale modificazione e specificazione di un ulteriore concetto (mutuato dalla tradizione giuridica tedesca) agli inizi del '900. Si tratta della cd. *“funzione di governo”*, intesa come quarta e distinta funzione dello Stato, precedente le tre funzioni tradizionali (legislativa, giudiziaria e, in particolare, esecutiva – a sua volta più complessa e dai confini meno netti) e su di essa preminente⁷¹.

La funzione di governo e l'indirizzo politico rappresentano, dunque, due concetti rilevanti con i quali *“la dottrina costituzionalistica italiana ha assunto la consapevolezza della variabilità politica dei compiti costitutivi dello Stato”*⁷², assumendo come chiave di lettura una concezione classica dello Stato per la quale quest'ultimo dovrebbe essere in grado di ridurre ad unità l'estrinsecazione dei diversi fini *“particolari”* (indeterminati e mutabili) propri degli organi costituzionali⁷³.

⁷¹ Si veda a tal proposito, T. Martines, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Indirizzo politico, Torino, Utet, 1993, p. 244 e, con riferimento al concetto di funzione di governo, C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Editoriale Italiana, 1931, p. 7ss.

⁷² T. Martines, *Digesto*, op. cit., p. 245.

⁷³ In tal senso C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 108.

Tanto premesso, risulta evidente la complessità dell'istituto stesso, già in ordine al suo inquadramento⁷⁴, posta anche la difficoltà di trovare un referente linguistico analogo in altri ordinamenti⁷⁵.

Nel linguaggio comune la locuzione “indirizzo” indica una *comune direzione motivata da interessi verso il conseguimento di un fine*⁷⁶. Quando sono necessari una molteplicità di atti o attività per il raggiungimento di un certo scopo è necessario che questa “comune direzione” li ordini anche in sequenza; ne discende, dunque, l'idea che la locuzione “indirizzo”, per sua natura, indichi un “*elemento dinamico*”⁷⁷. Elemento, però, che può indicare in linea generale la dinamicità propria dell'attività di un qualsiasi individuo o aggregazione sociale (non postulando, dunque, necessariamente, un ruolo attivo dello Stato). É affiancato, però, all'aggettivo “politico” «allorché il fine non possa essere conseguito indipendentemente dall'azione o dall'intervento dello Stato, cioè del diritto»⁷⁸; in tal senso l'indirizzo viene comunemente identificato con l'azione di governo (in senso lato), *verso il conseguimento di fini pubblici e, per definizione, statuali che, in quanto politici non sono prefissati*⁷⁹, anche perché riconnessi alle contingenze fattuali.

⁷⁴ A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 47 ss., si è parlato in dottrina di indirizzo politico dello Stato e del governo, di indirizzo politico di maggioranza e di indirizzo politico costituzionale; alcuni ne hanno sostenuto il carattere normativo, altri lo considerano in senso esistenziale; infine non è mancato chi ha individuato l'indirizzo politico all'esterno dell'apparato statale, nell'accordo posto in essere tra i partiti della coalizione di governo, all'atto della formazione di un nuovo gabinetto.

⁷⁵ Come rilevato anche più di recente da A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in Quaderni Costituzionali, n.1/2018.

⁷⁶ G. Grottanelli De' Santi, voce *Indirizzo politico*, in Enciclopedia Giuridica, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Vol. XVI, p. 1.

⁷⁷ *Ivi*, pp. 1 e 2.

⁷⁸ In tal senso G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Fratelli Bocca, 1913, pp. 57-58.

⁷⁹ Secondo quanto prospettato da G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 98, come richiamato da G. Grottanelli De' Santi, *op. cit.*, p. 1; nonché cfr. E. Guicciardi, *L'atto politico: per Enrico Guicciardi*, in *Archivio di diritto pubblico*, XV, vol. 2, n. 2/1937, p. 311 secondo cui «potere politico è quello nell'esplicazione del quale i principii della politica servono di guida all'organo che lo esercita, data l'assenza di norme giuridiche al riguardo, e significa potestà di determinare liberamente le direttive per l'esercizio delle attribuzioni correlate [...]».

3.1. Segue: la teoria “normativa”

Come sottolineate, le prime analisi del concetto risalgono al periodo antecedente i lavori della costituente⁸⁰, al fine di trovare un punto di raccordo tra *momento della politica e momento del diritto*⁸¹, fortemente influenzato da un contesto socio-culturale di matrice autoritaria, quale quello fascista⁸²; come infatti rilevava attenta dottrina⁸³ si andava elaborando in Italia una corrente che staccasse «decisamente l'attività di governo dalla funzione esecutiva per farne invece una quarta distinta funzione dello Stato: la funzione di governo, accanto alla legislazione, all'esecuzione e alla giurisdizione. (...); l'elemento più vivo e rilevante di tale nuovo orientamento dottrinario è sostanziale e consiste nel rivendicare senza reticenze alla funzione di governo il compito fondamentale di imprimere le linee direttive dell'azione statale, nel farne cioè non soltanto una funzione di impulso e di coordinamento, ma, prima di tutto, di indirizzo, ed in questo senso appunto logicamente precedente e prevalente rispetto alle altre»⁸⁴.

In secondo luogo, tale impostazione era anche strettamente riconducibile all'evoluzione che ha investito l'ordinamento statale non più “neutro” (caratterizzante il modello tipico liberale), così che un concetto di indirizzo politico che permettesse di riconoscere una funzione di governo autonoma rispetto all'originario spirito di legalità, proprio dell'epoca liberale (che finiva per identificare ed esaurire la funzione stessa in semplice esecuzione amministrativa delle leggi) ben avrebbe potuto conciliarsi con uno Stato ormai interventista o regolatore, al fine di dare concreta attuazione ai precetti sociali confluiti in costituzione. Come già la stessa locuzione evoca, dunque, si tratta di un istituto che

⁸⁰ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, op.cit., e *Id.*, *La costituzione in senso materiale*, op. cit.; V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, pp. 53-171.

⁸¹ G. Grotanelli De' Santi, op. cit., p. 1.

⁸² Si badi, infatti, che strettamente riconnesso alla nozione di indirizzo politico è l'esigenza (in quel periodo storico) di individuare degli istituti che rafforzassero e in qualche misura potessero “giustificare” una maggiore pregnanza dell'organo di governo rispetto al ruolo degli altri organi costituzionali.

⁸³ V. Crisafulli, op. cit., pp. 77-79.

⁸⁴ *Ivi*, p. 78.

rileva non solo da un punto di vista giuridico ma anche da un punto di vista di scienza della politica.

Nel periodo successivo al primo conflitto mondiale, l'indagine della dottrina giuspubblicistica italiana si era prevalentemente incentrata sull'analisi degli «atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico» secondo quanto disposto dall'art. 24 della legge n. 5992 del 31 marzo 1889⁸⁵. Tuttavia tale impostazione era del tutto incentrata sul concetto di “atto politico”, proprio del diritto amministrativo, ed in esso esauriva l'indagine circa l'indirizzo politico, senza che il metodo e il procedimento di formazione dello stesso assumesse una qualche rilevanza⁸⁶.

L'influenza di tale impianto dottrinale ha, però, presto lasciato spazio ad altre impostazioni che meglio hanno valorizzato “l'elemento costituzionale” della nozione di indirizzo politico.

Si deve, infatti, all'opera del Mortati⁸⁷ la prima elaborazione dell'indirizzo politico quale *funzione di governo* precedente e preminente sulle altre, incentrata su un organo supremo, garante dell'unità dello Stato che, in epoca fascista finiva per coincidere con il Capo del Governo. Ma anche dall'evoluzione del pensiero dell'autore si può evincere che il concetto di indirizzo politico non si risolve nell'organizzazione fascista dello Stato. L'organizzazione del governo sarebbe dunque, in senso più ampio, “*l'altra faccia dello Stato*”, in linea con l'impostazione

⁸⁵ Come rilevato da P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori Editore, 1988, pp. 9 ss.;

⁸⁶ Non a caso lo stesso P. Ciarlo, *op.cit.*, ha rilevato come anche secondo ampia parte della dottrina, tale impostazione risultasse insufficiente in quanto non adeguatamente descrittiva *il quadro giuridico ed organizzativo del potere politico in un ordinamento dato*. A ciò si aggiunga anche che E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, *passim*, ha sottolineato che «mentre il terreno di affioramento e di sviluppo della tematica concernente l'atto politico s'identifica nel diritto amministrativo, le formulazioni concettuali connesse alla nozione di indirizzo politico risultano costantemente affidate agli strumenti di analisi propri del diritto costituzionale [...]»; i risultati di un'indagine condotta con criteri unitari alle nozioni di indirizzo politico e di funzione di indirizzo politico non potranno essere altro che risultati di diritto costituzionale: il potere politico vive in uno spazio naturale che non è amministrativo, ma costituzionale». Sull'origine e storia dell'atto politico si veda anche C. Dell'Acqua, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani*, II, Padova, CEDAM, 1990.

⁸⁷ C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, *op. cit.*, pp. 7 ss. il quale a sua volta si ispirava alle opere del tedesco R. Smend, *Verfassung und Verfassungslehre*, München und Leipzig, 1928 e *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in *Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für w. Kahl*, Tübingen, 1923. Le sue analisi, seppur trovano i primordi in un contesto politico-sociale diverso da quello attuale, sono comunque culminate, nel 1940, nel lavoro intitolato *La Costituzione materiale*, *op. cit.*

schmittiana⁸⁸ “*inteso come unità politica di un popolo*”⁸⁹, la cui funzione principale consisterebbe, quindi, nel “*predeterminare un suo programma [...] ottenuto dalla sintesi delle varie esigenze collettive*”⁹⁰, il cui ruolo deciso è rappresentato dal partito politico. Nasce da questa intuizione la successiva teoria della costituzione materiale, intesa come l’insieme dei fini che costituiscono il contenuto dell’unità politica generati dalla forza politica dominante⁹¹. Da questo concetto materiale di costituzione deriva, quindi, *la funzione di governo o d’indirizzo, quale attività di realizzazione in concreto delle decisioni fondamentali stabilite del partito che incarna lo Stato*⁹².

La teoria del Mortati fu però anche ripresa e riveduta dalla produzione letteraria di V. Crisafulli⁹³, il quale, seppur concorde nel ritenere la nozione di indirizzo politico come “determinazione dei fini statali”, vi ha apportato una serie di correttivi.

In primo luogo va rilevato che, anche in questo caso, l’indirizzo politico viene ricondotto sempre ad un momento logicamente “primo e necessario” all’interno di una qualsiasi organizzazione sociale. In tal senso sarebbe manifestazione della volontà statuale indipendentemente dalla forma di governo.

L’indirizzo si concretizzerebbe, dunque, «nella scelta e nella determinazione delle finalità politiche dello Stato nonché dei mezzi ritenuti più idonei al loro raggiungimento» poiché sarebbe «la politica, e non certamente il diritto, che può dire se e quali finalità si debbano raggiungere in un determinato momento storico»⁹⁴. L’attività dello Stato «non può essere guidata soltanto da norme giuridiche, ma deve

⁸⁸ Sull’influenza delle dottrine di Carl Schmitt sul pensiero di Mortati cfr. M. Galizia e P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990; F. Lanchester, *Mortati e la “dottrina” degli anni Trenta*, in F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli-Roma, ESI, 1989; I. Staff, *Sul concetto e la funzione del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, in *Scienza e politica*, XV, n.3/1990; P. Ciarlo, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, op. cit.; G. Zagrebelsky, *Premessa a La Costituzione in senso materiale*, in C. Mortati, op. cit.

⁸⁹ Cfr. A. Morrone, op.cit., p.11. e P. Ciarlo, op. cit., p. 12, in cui l’A. rileva come queste siano locuzioni dello Schmitt riprese testualmente dal Mortati, *L’ordinamento del governo*, op. cit., p. 19.

⁹⁰ C. Mortati, *L’ordinamento del governo*, op. cit., pp. 8-12.

⁹¹ In linea anche con quella che era stata la posizione assunta da S. Panuzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, CEDAM, 1939, p. 141 ss.

⁹² Secondo quanto rilevato da A. Morrone, op.cit., p.12.

⁹³ In particolare ci si riferisce all’opera monografica *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, op. cit.

⁹⁴ Ivi, op.cit., p. 117.

anche determinarsi alla stregua di precetti di altro genere, che possono dirsi, in largo senso, tecnici, e sono, più specialmente politici». Così che gli organi costituzionali «non trovano certamente tutti i precetti politici necessari a guidarne l'azione già bell'e formulati e codificati in un trattato o in un massimario, né possono unicamente foggiaresi sempre da sé medesimi, derivandoli dall'esperienza e dalle conoscenze rispettivamente proprie dei loro titolari; per assicurare l'unità, la coerenza e la migliore opportunità dell'azione statale, l'ordinamento degli Stati moderni vuole, invece, che i principali di tali precetti, ossia la scelta e la determinazione dei fini ultimi e più generali o comunque più rilevanti per l'intera unità dello Stato, siano fatti da uno o più organi a ciò particolarmente competenti e con un'efficacia che è appunto disciplinata, in varia misura, da norme di diritto positivo»⁹⁵.

Ecco dunque che viene in rilievo la nozione giuridica di indirizzo politico, quella «attività, intrinsecamente tecnica e politica, ma giuridicamente regolata, in tutto o in parte», «momento primo e nucleo centrale del processo formativo della volontà statale, espressione diretta e immediata della fondamentale unità dello Stato»⁹⁶.

Il Crisafulli, dunque, ha inteso escludere che la *funzione di governo* potesse costituire una quarta funzione dello Stato, posto che nella locuzione “governo” si dovesse far rientrare non solo la determinazione dell'indirizzo politico, ma anche l'esecuzione delle attività dirette alla sua attuazione. A ciò si aggiunga che, differentemente dall'impostazione del Mortati, il Crisafulli ha posto anche maggiormente l'accento sul principio della separazione dei poteri, ritenendo che la definizione e l'attuazione dell'indirizzo politico dovessero costituire il risultato della cooperazione tra i diversi organi costituzionali, dotati di rispettiva autonomia puntualizzando come la divisione dei poteri «non contraddica comunque alla essenziale unità della sovranità statale, ma risponda soltanto ad una esigenza logica e pratica insieme, di specificazione e differenziazione nella unità»⁹⁷. L'indirizzo politico è dunque, nella storia del pensiero giuspubblicistico, il concetto che designa l'attività con cui vengono assegnati, di volta in volta, i fini dello Stato – sia quelli ultimi e fondamentali, sia quelli contingenti – e che ha conseguentemente determinato una ridefinizione delle

⁹⁵ *Ivi*, p. 118.

⁹⁶ In tal senso, nel richiamare il Crisafulli, A. Morrone, *op.cit.* p. 17. L'A., infatti, ripercorre in maniera approfondita (pp. 16 ss.) tutto il percorso logico-ricostruttivo dell'opera.

⁹⁷ V. Crisafulli, *op. cit.*, pp. 67 e 129.

categorie descrittive della dinamica statale, reintroducendo, accanto ai concetti di “funzione” o “potere”, designanti attività giuridiche, quello di politica, intesa come attività qualitativamente diversa da quelle⁹⁸.

3.2. segue: La teoria “esistenziale”

L'impostazione descritta nel paragrafo precedente è, dunque, definita “*normativa*”⁹⁹, poiché concepisce l'indirizzo politico come una determinazione di fini (in termini prescrittivi giuridicamente apprezzabili, quella del Mortati, o solo politicamente efficaci, quella del Crisafulli) che rappresentano il *prius* rispetto all'attività posta in essere dagli organi costituzionali, nell'esercizio delle rispettive funzioni. Così che, secondo parte della dottrina¹⁰⁰, si è costruita la legittimazione per il c.d. “Stato discrezionale”, nel quale tutto ciò che è considerato avente natura giuridica e che appartenga alla sfera del diritto, abbia lo scopo di affermare i fini politici del regime¹⁰¹.

Tuttavia seguendo tale impostazione, lo Stato sarebbe apparso come un «involucro vuoto e servente, utile solo ad attribuire alle determinazioni della politica la “forma” del diritto»¹⁰². Alla luce di tali premesse, alla teoria “*normativa*” dell'indirizzo politico, si è contrapposta la teoria cd. “*esistenziale*”¹⁰³.

Secondo l'impostazione in parola, l'indirizzo politico avrebbe una valenza meramente terminologica e costituirebbe il risultato di una ricostruzione ex post, sulla base delle risultanze dell'attività degli organi costituzionali, degli atti da questi adottati, contestualmente considerati nella loro pluralità ed alla luce delle loro interazioni, giuridicamente rilevanti. L'idea di fondo è chiara: non esisterebbe un indirizzo precedentemente preordinato rispetto agli atti giuridici estrinsecazione di

⁹⁸ In questi termini M. Dogliani, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, UTET, 1993, p. 245.

⁹⁹ T. Martines, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, p. 145.

¹⁰⁰ E. Fraenkel, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Torino, Einaudi, 1983.

¹⁰¹ Si veda M. Dogliani, *op.cit.*, p. 246.

¹⁰² *Ivi*, p. 246 ss.

¹⁰³ Ascrivibile nelle sue prime formulazioni a C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942; cfr. anche P. Carlo, *op. cit.* p. 43 e P. A. Capotosti, *Accordi di governo e presidente del consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 15.

esso; è, dunque, un concetto attraverso il quale si cerca di leggere dei dati preesistenti. Quindi, prima vengono formati ed adottati determinati atti giuridici, da parte degli organi costituzionali sulla base di competenze attribuite dalla legge; solo in un secondo momento, gli atti così individuabili potranno essere logicamente correlati tra loro attraverso il concetto di indirizzo politico, al fine di poter rilevare ed evidenziare il loro significato politico comune e coerente. In questo modo, l'indirizzo politico rileva come elemento unificante, volto a concatenare in sequenza degli atti dotati di autonoma, compiuta efficacia e rilevanza giuridica, che contribuiscono a definire “*quell'esito finale*”, valutabile *ex post*, che non è altro che l'indirizzo politico perseguito¹⁰⁴.

L'idea di cui si è fatto portatore il Lavagna, rispetto alla posizione del Mortati e del Crisafulli, rappresenta quindi una terza posizione rispetto alle altre già delineate, non ponendosi come “*forma di compromesso*” rispetto ad esse; al contrario, va inquadrata in una “*diversa obiettivizzazione della finalità insita alla ricerca giuridica*”.

Un impianto teorico che, quindi, ha contrapposto ad una formula dell'indirizzo politico come principio di validità ed efficienza giuridica, l'opposto principio “*della dissociabilità fra il presupposto politico e la validità autonoma della normazione giuridica*”¹⁰⁵.

Pur rilevando che l'attività politica è volta a determinare i fini del diritto, Lavagna si è fatto portatore di una chiave di lettura dell'indirizzo politico che avrebbe dovuto avere comunque una sua configurazione formale, così da poter delimitare l'ambito di operatività del governo rispetto agli altri organi costituzionali.

L'indirizzo politico era dunque qualificato non come atto particolare, “*sia pure enucleato da un contesto funzionale*”, ma come il comportamento complessivo del governo, da una prospettiva di unità e coerenza dinamica, che, però, a sua volta andava tenuta distinta dall'indirizzo politico generale dello Stato¹⁰⁶.

¹⁰⁴ In termini analoghi, M. Dogliani, *op. cit.*, p. 247 ss.

¹⁰⁵ In tal senso T. E. Frosini, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni Trenta)*, in T. E. Frosini (a cura di), *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 382-383.

¹⁰⁶ Per il Lavagna, infatti, è inesatto far coincidere i due menzionati concetti (indirizzo politico del governo e dello Stato) mentre appare l'opportunità di mantenere quello di indirizzo politico strettamente aderente al campo dell'attività politica e di amministrazione generale degli organi di governo (p. 71) [...]. L'indirizzo politico, pertanto, disciplinando la realizzazione degli interessi fondamentali (concreti) dello Stato, deve di necessità aderire perfettamente al regime. In difetto di che – se proprio non si verifica una sua invalidità, dato che esso non è atto giuridico, ma insieme i criteri

In breve, dall'analisi sommaria condotta sui temi caratterizzanti l'indirizzo politico nel dibattito dottrinale degli anni Trenta del secolo scorso emerge che il rapporto tra diritto e politica deve essere visto nella sua dialettica, tenendo necessariamente conto dei rapporti che intercorrono tra l'uno e l'altra.

Dunque, i costituzionalisti hanno subito nel tempo il fascino e l'influenza di questa categoria ponendosi o in linea con le *“traiettorie della matrice”* o *“contestandone la validità”*. Tuttavia, sia nell'uno che nell'altro caso deve riconoscersi che la dottrina non è mai riuscita fino in fondo a liberarsi dai *“condizionamenti posti nella riflessione degli Anni Trenta del Novecento”*. Si rileva però che le teorie sull'indirizzo politico, sceve dalle radici storiche a cui sono legate, ruotano necessariamente intorno alla *“questione del potere di governo, in senso soggettivo ed oggettivo”*, che ad oggi non può che riguardare qualsiasi organizzazione costituzionale¹⁰⁷; così come non può non “fare i conti” con il principio della separazione dei poteri così come accolto nelle disposizioni costituzionali¹⁰⁸.

Ciò avrebbe dovuto liberare il campo dal *“pregiudizio ideologico che ne aveva giustificato la costruzione”*; invece, nella dialettica dottrinale è continuato a pesare un *“peccato d'origine”*: «il contesto fascista e il verticismo della dottrina degli anni Trenta, che aveva esaltato – non fondato ex novo, essendo una tendenza naturale anche del regime parlamentare – il primato dell'Esecutivo nell'esercizio della funzione di governo»¹⁰⁹.

generali direttivi – può farsi luogo ad una invalidità degli atti che lo segnano e lo realizzano, nonché determinarsi la responsabilità del Capo del governo di fronte alla Corona” (p. 75).

¹⁰⁷ In questi termini A. Morrone, *op. cit.*, p. 7, il quale nel seguito della trattazione (p. 11) sottolinea anche che “Simile qualificazione, che può prestarsi ad usi distorti, non è decisiva. La posizione costituzionale del Capo del Governo è una caratteristica propria del fascismo: il potere di governo invece un'esigenza comune a qualsiasi forma politica”.

¹⁰⁸ Per una ricostruzione di questa problematica, con particolare riguardo anche al concetto di *potere e funzione* alla luce delle “teorie classiche” sulla separazione dei poteri, si rinvia a G. Grasso e R. Manfellotti, *Poteri e funzioni dello Stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in C. Ghisalberti e G. Bianco (a cura di), *Costituzionalismo e storia*, Torino, Giappichelli, 2007.

¹⁰⁹ In tal senso A. Morrone, *op. cit.*, p. 8.

3.3. segue: Gli studi successivi la Costituzione del 1948 e il contributo di T. Martines

Dopo la Costituzione repubblicana, l'indirizzo politico non poteva non conoscere una differente configurazione; ciò emerge anche nei dibattiti in Assemblea Costituente¹¹⁰. Era infatti emerso nel pensiero dei costituenti il fatto che la nuova Carta avrebbe dovuto determinare non solo “*l'assetto politico dello stato*” ma anche “*le linee direttive della sua azione economica e sociale*”¹¹¹.

Decisamente influente, infatti, non solo è stato il contenuto di principio della Carta, ma anche la scelta di un regime parlamentare fondato sulla rappresentanza partitica e, soprattutto, l'interpretazione del Governo come comitato esecutivo del Parlamento. Tuttavia, secondo parte della dottrina¹¹², le dottrine elaborate in epoca repubblicana *non hanno potuto emanciparsi dal plusvalore sotteso alla relativa nozione, o hanno voluto utilizzare quel plusvalore ad altri fini*. Il principale esito di questa influenza rispetto alle elaborazioni teoriche degli anni Trenta è stato il collegamento tra interpretazioni della costituzione e del sistema dei partiti politici e concezioni dell'indirizzo politico. In tal modo l'indirizzo politico ha potuto continuare a svolgere una funzione direttiva di tipo normativo: non più a vantaggio dell'organo Governo, ma o della costituzione formale o della costituzione materiale, intesa, quest'ultima, metafora della partitocrazia¹¹³. In quest'ottica, la *funzione di governo* degradava a mera attuazione ed esecuzione di fini già predeterminati, esclusivi e prescrittivi, rilevando quale attività/funzione fondata. Non rilevava però la base di questo fondamento (che negli studi precedenti poteva tanto essere identificato nel partito o i partiti politici, negli interessi dello Stato, o nella Costituzione): ciò che contava, era proprio che avendo riguardo a tale categoria giuridica andasse individuato un certo fondamento, da cui non poteva che discenderne un grado di prescrittività nei confronti di tutti gli altri organi costituzionali¹¹⁴.

¹¹⁰ In particolare, ci si riferisce ai dibattiti sulla forma di governo, portati avanti nella II Sottocommissione.

¹¹¹ Così stabilì l'art. 2 D.lg. Lt. n. 435 del 31 luglio 1945 che istituì il Ministero per la Costituente.

¹¹² Si rinvia a tal proposito alle considerazioni di A. Morrone, *op. cit.*, *passim*.

¹¹³ *Ivi*, *passim*.

¹¹⁴ A. Morrone, *op. cit.*, pp. 8 ss., parla di “*archetipo*” da cui ne discende che tale attività/funzione «in quanto fondata su un archetipo, essa non può che essere prescrittiva», a ciò aggiungendo che «anche

D'altro canto, però, se l'attività di indirizzo politico è volta a determinare *i fini dello Stato*, parte di essa si è esaurita con l'esercizio del potere costituente, che ne ha delineato i fini fondamentali ed ultimi, ponendosi come guida ai titolari di tale attività.

Deve dunque rilevarsi che ad aver ridefinito il problema dell'indirizzo politico sia stata anche la sussistenza di norme programmatiche e di quelle ad efficacia differita, che presuppongono che lo Stato sia chiamato a successivi ed inesauribili compiti di attuazione ed esecuzione. Non è, dunque, più "*l'attività in sé*" a risolvere il problema di quali siano i fini politici di uno stato; ma individuare un'attività (e di conseguenza gli organi legittimati) a perseguire l'attuazione della Costituzione che "orienta" il (residuale) "*governo degli uomini*" nei campi in cui la Costituzione non ha potuto stabilire il (proprio) "*governo della legge*"¹¹⁵.

Come ha avuto modo di rilevare la dottrina, l'intensità dei vincoli, derivanti dalle norme costituzionali, che hanno inciso sull'indirizzo politico sono state ricostruite in modi diversi: si individuano teorie che configurano una *funzionalizzazione delle scelte politiche e dell'attività legislativa* ed altre, più consapevoli dell'ampio margine di libertà che comporta la scelta delle modalità di attuazione delle norme costituzionali, dell'esistenza di materie non pregiudicate: «*la Costituzione è venuta così in considerazione ora come insieme di fini positivi da realizzare, ora come insieme di vincoli negativi da rispettare*»¹¹⁶.

nel modello parlamentare, come risulta dalla puntigliosa analisi di diritto comparato e dalla considerazione della stessa esperienza italiana prima del fascismo, la funzione di indirizzo politico presuppone un principio unificante. Il diverso atteggiarsi delle esperienze inglese, francese e weimariana dipende non tanto da fattori giuridici, quanto dall'influenza esercitata dalle condizioni sociali e politiche. La tendenza verso il premierato o verso l'assemblearismo è soltanto una questione storica, nella quale resta ferma sempre la possibilità di individuare un centro nel quale sia concentrata la suprema autorità dello Stato, la cui funzionalità non dipende da criteri formali, ma dalla "sussistenza di determinati elementi sociali".

¹¹⁵ In tal senso M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 247.

¹¹⁶ Si veda, a tal proposito, M. Dogliani, *Interpretazioni della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1982 e Id., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 41, in cui si sottolinea la distinzione tra segmento "*forte*" dell'indirizzo politico (l'individuazione e l'affermazione dei fini fondamentali dello Stato), da collocarsi nell'attività costituente ed in quella di revisione; e il segmento "*debole*" (la specificazione dei fini politici contingenti, e cioè delle modalità con cui realizzare i fini fondamentali) nel processo politico, delimitato ed indirizzato dalle norme della Costituzione rigida. Inoltre, sul tentativo di funzionalizzare la politica di attuazione della Costituzione attraverso la teoria dell'indirizzo politico E. Cheli, *Atto*

Di tale binomio si è fatta portatrice una parte della dottrina che ha distinto due profili dell'indirizzo: quello costituzionale e quello di maggioranza¹¹⁷. Con riguardo al segmento di indirizzo politico costituzionale¹¹⁸, la titolarità andrebbe individuata in tutti gli organi costituzionali, compreso il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale; mentre nel secondo caso (indirizzo di maggioranza)¹¹⁹, la titolarità non sarebbe attribuibile agli organi ora richiamati.

Tale impostazione, però, non ha riscontrato consensi unanimi in dottrina ma ha sicuramente avuto il pregio di porre l'accento sulla dimensione dinamica dell'ordinamento costituzionale, individuando lo Stato come produttore di politica (unificata dalla Costituzione e dalle scelte di maggioranza) e la conseguente imprescindibilità dal servirsi dell'indirizzo per poter individuare ed evidenziare l'unificazione dei fini dello Stato e l'attuazione/esecuzione dei precetti costituzionali. Questa parte della dottrina utilizza, quindi, il concetto in esame per mettere in rilievo il momento della “*funzionalizzazione*” della volontà dei governanti; riferendosi, cioè, ad una preventiva determinazione unitaria e strategica dei fini dell'attività legislativa e amministrativa, tenendo, però, anche necessariamente conto del profilo decisionistico legato alla loro successiva realizzazione; con la conseguenza di dover configurare un incessantemente “*un continuum di volontà*” in grado di indirizzare le ulteriori scelte di specificazione, esecuzione ed attuazione¹²⁰.

Come infatti sottolineato in dottrina¹²¹ «la funzione di indirizzo viene così ad essere concepito come una sequela di atti che comportano la successiva specificazione di una volontà che comportano la successiva specificazione di una volontà che ha ad

politico, op. cit., p. 108 e A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 151 ss.

¹¹⁷ Si rinvia a P. Barile, *La Corte Costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, II, 3.4/1957 pp. 916 ss.

¹¹⁸ Volto ad attuare i fini che direttamente o indirettamente siano collegati alla Costituzione, con la conseguenza di un'interpretazione della disciplina tanto quale impulso per la sua attuazione o, per altro verso di garanzia della loro non violazione.

¹¹⁹ E dunque volto all'attuazione non necessariamente e direttamente sussumibili dalla Costituzione.

¹²⁰ Si sottolinea, a tal proposito che mentre il Mortati, anche in anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione ha continuato ad utilizzare il concetto di funzione (prima di governo, poi di direzione politica e indirizzo politico), come emerge anche in C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, CEDAM, 1969, pp. 641ss, Crisafulli ha rifiutato l'uso del termine “funzione”. A proposito dell'utilizzabilità della locuzione “funzione di indirizzo politico” si rinvia anche a F. Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 69 ss.

¹²¹ In particolare M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 248.

oggetto non solo obiettivi finali, ma anche strumentali, e che infine effettivamente si realizza».

È così possibile comprendere anche la posizione del Martines il quale ha concepito nella categoria di indirizzo politico ben tre fasi distinte: una prima (cd. *teleologica*), volta ad individuare i fini dell'azione statale ad opera del sistema politico inteso nella sua complessità (secondo una definizione analoga mutuata dalla scienza politica che individua tale complessità nell'insieme di tutti i soggetti capaci di esercitare un'influenza politica); una seconda (cd. *strumentale*), volta a tradurre in risultati giuridici la volontà programmata degli organi che danno vita ad un apparato organizzato che possa predisporre i mezzi giuridici necessari (attraverso, evidentemente l'attività normativa *in primis*) e materiali (attraverso l'attività amministrativa); ed un'ultima fase (cd. *effettuale*) che si integra (e modifica) attraverso una serie di atti in cui possano effettivamente concretizzarsi i fini predisposti e da perseguire¹²².

Conseguentemente l'attività di indirizzo è vista come *attività* (ed in ciò risiede la ragione di fondo della sua non configurabilità come funzione autonoma) non assumendo «rilievo a sé stante se non (e soltanto in parte) nella fase teleologica, laddove, per il resto, essa si svolge mediante atti che costituiscono l'esercizio di una funzione diversa», e che cioè si presenta sotto la specie dell'attività legislativa o amministrativa (mentre per quel che riguarda la fase teleologica si presenta come attività politica in senso stretto o come esercizio da parte degli organi costituzionali delle competenze che determinano la dinamica della forma di governo)¹²³.

¹²² T. Martines, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, *passim* e Id., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967, *passim*.

¹²³ T. Martines, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, differentemente dalle posizioni della dottrina che invece si sono continuate a porre in linea di continuità con una concezione "normativa" dell'indirizzo tra i quali A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 52 ss.; M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 121 ss.; A. Mannino, *op. cit.*; relativamente al problema del rapporto tra indirizzo politico e le "tradizionali funzioni dello Stato (legislativa, esecutiva, giudiziaria) si veda anche G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, II, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 188 ss. A fini di completezza espositiva si sottolinea che, all'interno di queste concezioni si può distinguere ulteriormente la posizione di chi non considera l'attività di indirizzo come comprensiva anche della fase effettuale, ma tiene separata quest'ultima tra le attività (legislative ed amministrative). Vi è infatti chi ha considerato lo stesso concetto di indirizzo come "fuorviante" in quanto attraverso la determinazione vincolante dei fini, «si andrebbe a contraddire la fondamentale ragione per cui la Costituzione ha nominato gli atti che sono fonte di obblighi e diritti», e cioè per escludere che "obblighi, diritti, pretese o altro ancora possano nascere prima di questi

Il pregio di tale impostazione (come avremo modo di sottolineare nei paragrafi che seguono) risiede nella possibilità di poter meglio individuare la problematica sottesa alla ricerca. È possibile, infatti, mediante la “scomposizione” in fasi dell’indirizzo, meglio coglierne l’importanza non solo ai fini della dimostrazione dell’importanza giuridica che esso riveste (rispetto a chi ancor oggi finisce per “negare” tale dignità, relegandolo alle sole speculazioni degli scienziati della politica) ma anche dei problemi relativi alla sua titolarità.

3.4. L’indirizzo politico “*alla prova*” della Costituzione.

Come si avrà modo di meglio approfondire nel secondo capitolo, i problemi si pongono in ordine all’inquadramento dell’attività di indirizzo (da cui si fa discendere anche una critica all’istituto in esame) sono strettamente riconnessi all’assetto ordinamentale delineato dai costituenti.

Va sin da subito rilevato che la nostra Carta non dedica ampio spazio all’istituto, il quale è sussumibile dalla lettura in combinato disposto di articoli che si riferiscono, a loro volta, ad altri istituti.

Per meglio precisare, ci si riferisce in primo luogo all’art. 95 Cost. (nei periodi in cui si dispone che “*Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del governo [...]*” ed ancora, “*Mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei Ministri*”); in secondo luogo all’art. 94 Cost. (in cui non è fatta espressa menzione della locuzione indirizzo politico ma, come avremo modo di meglio chiarire in seguito, “*Il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere*”); ed ancora, l’art. 49 Cost. (“*Tutti i cittadini*

atti», come sostenuto da G. U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, CEDAM, 1972, p. 100 ss. e anche da F. Bassi, *op.cit.*, p. 64 ss. «Il concetto di indirizzo politico tenderebbe così inutilmente ad unificare proprio ciò che il diritto vuole e deve distinguere. L’indirizzo politico come attività unificante è nozione realistica, che esprime un punto di vista suscettibile di produrre conoscenze utili, ma irrilevante giuridicamente nel senso che è intrinsecamente contraddittorio con il significato del diritto come tecnica per separare ed equilibrare attraverso pesi e contrappesi, sul piano del dover essere il potere politico», come ricostruito da M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 247. Da ciò ne conseguiva una lettura dell’indirizzo in chiave, ancora una volta “*esistenziale*”. Concezione che è stata seguita da G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1951, p. 932; G. Cuomo, *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, p. 162 ss.; L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958, p. 262 ss.; W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1960.

hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”). Non occorre fare riferimento solo a queste tre disposizioni, perché in linea di principio anche nella parte sui “principi fondamentali” e sull’ordinamento regionale sarebbero individuabili delle disposizioni funzionali a ricostruire la nozione e le modalità di estrinsecazione dell’indirizzo politico stesso.

Da quanto premesso consegue che le teorie precedentemente menzionate non hanno perduto di valore per spiegare l’indirizzo politico anche dopo l’approvazione della Carta repubblicana.

In particolare, riferendoci alle posizioni “*normative*”, vi sono rientrate anche quelle interpretazioni che hanno negato la funzione direttiva del governo, collocandola nel Parlamento, con particolare riguardo ai partiti politici. In particolare è possibile riferirsi a coloro i quali, a partire dalla riflessione del Duverger¹²⁴, hanno posto maggiormente l’accento sul ruolo dei partiti nello studio della forma di governo. La realtà del sistema politico-partito, “trasfusa” nelle disposizioni costituzionali si è posta, secondo una nota e importante linea di pensiero, nei termini seguenti: «la storia dei governi della Repubblica italiana è storia dei governi di coalizione o di governi costituitisi in attesa e per consentire che si determinassero le condizioni politiche per la formazione di governi di coalizione»¹²⁵.

L’autore giunge a tale conclusione facendo leva sul combinato disposto degli artt. 3 e 49 Cost. da cui discenderebbe il principio di eguale partecipazione alla determinazione dell’indirizzo politico di «*tutti*» come «*somma aritmetica*», attraverso la mediazione dei partiti politici, necessari per permettere il «concorso effettivo dei cittadini alla determinazione della politica nazionale»¹²⁶.

¹²⁴ In particolare, tra la copiosa attività del giurista e politologo francese si richiama M. Duverger, *Le partis politiques*, Parigi, A. Colin, 1951.

¹²⁵ Secondo G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1 ss., la forma di governo parlamentare è «quanto mai esposta alle modulazioni che la realtà politica può imporgli di assumere».

¹²⁶ *Ivi*, pp. 9 ss.; a ciò va aggiunto (pp. 49 ss.) che il principio proporzionale diventa una «*necessità istituzionale*» che deriva da ragioni storiche e sociali. L’esperienza repubblicana dimostrerebbe la «impossibilità strutturale di utilizzare il principio maggioritario come soluzione al problema della formazione della maggioranza e del governo al livello di scelta elettorale», così che nel contesto multipartitico italiano, «l’obiettivo reale di ogni partito non è la conquista del potere, ma la partecipazione ad esso».

La conseguenza è che la politica nazionale quale «rappresentazione che i partiti esprimono delle istanze politiche della collettività», è la matrice dei possibili indirizzi politici: l'indirizzo è decisione, destinata a tradursi in atti concreti, «politica per derivazione, per contenuto, per scopo»¹²⁷.

Evidentemente il principale strumento attraverso il quale concorrere alla determinazione della politica nazionale non potrebbe essere che l'accordo di coalizione, per meglio conciliare la medesima importanza che riveste ciascun partito con la regola della maggioranza, imposta dall'esigenza di fare delle scelte, secondo un disegno coerente di fini. L'indirizzo politico che ne consegue poggia, dunque, su un «supporto organizzativo», «precostituito»¹²⁸.

Non è necessario indagare se quest'interpretazione, e le numerose varianti che si sono susseguite per precisarne¹²⁹ o aggiornarne l'impianto¹³⁰, «*si presti ad*

¹²⁷ *Ivi*, pp. 39 ss.

¹²⁸ In tal senso A. Morrone, *op. cit.*; in particolare si vuole qui sottolineare un passaggio nella lettura che l'A. dà al pensiero del Ferrara, laddove si sottolinea che: «La coalizione tra partiti, nelle ipotesi combinatorie ovvero nelle «formule» possibili in ragione degli interessi sociali e dei programmi politici di ciascun partito, non diventa un «superpartito», perché ogni forza politica mantiene la propria identità e la posizione di parità rispetto agli altri soggetti coalizzati. Anche se la coalizione «non ha dignità formale», ne costituisce «sintomo» la formazione del governo. La fiducia è la «esternazione» di un indirizzo politico, «figura progettuale» di ciò che «è stato già deciso», come «scelta determinata e concreta»). Se tutto questo non bastasse, a rafforzare la natura fondativa e determinativa dell'indirizzo politico incarnata dai partiti politici, mediante la coalizione di governo, stanno le caratteristiche strutturali del patto di coalizione, vera e propria «figura negoziale del nostro diritto costituzionale»: 1) le clausole di dissoluzione, affidate alla «incontrollata» «signoria» di ciascun partito; 2) la distribuzione e l'individuazione dei Ministeri ai vari partners, secondo le trattative dei partiti; 3) l'indirizzo politico, fissato nel programma di governo, approvato formalmente dal Consiglio dei ministri e oggetto della fiducia, ma la cui «base», le cui «linee fondamentali», la cui «sostanziale struttura è oggetto delle trattative tra i partiti», e contenuto della funzione affidata all'incaricato Presidente del consiglio dei ministri».

¹²⁹ Ci si riferisce a P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, *passim*; secondo il quale, la formulazione dell'indirizzo politico troverebbe il proprio antecedente nella contrattazione dei partiti politici. L'accordo di coalizione, esclusa la natura normativa e/o contrattuale viene considerato al pari di una «regola convenzionale», produttiva di «oneri politici» per i partiti che lo costituiscono. L'indirizzo politico sarebbe, quindi, «la risultanza di questo accordo o, per meglio dire, l'essenza d'accordo stesso», che può identificarsi con il contenuto dell'accordo, che, a sua volta, può mutare nel corso della durata in carica di un governo.

¹³⁰ In particolare cfr. P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, *passim*, secondo il quale già con la Costituzione si segna una «sconfitta» della «concezione forte dell'indirizzo politico» come «determinazione dei fini dello Stato» affidata ad un esecutivo monocratico, nel contesto di un ordinamento la cui Carta fondamentale si pone essa stessa come fine e riconosce il pluralismo partitico, assicurato dalla proporzionale e dalla logica del compromesso, con conseguente impossibilità di riconoscere nel nostro ordinamento costituzionale la concezione normativa dell'indirizzo. In questa prospettiva viene meno il binomio indirizzo di maggioranza (contrapposto a)-

applicazioni democratiche o a esiti partitocratici”¹³¹. Secondo questo filone di pensiero, che si è fatto strada negli anni Settanta e seguenti del secolo scorso, il contenuto dell’indirizzo politico non coincide con una libera attività di governo. Quest’ultima, infatti, è strettamente riconducibile ad un accordo di coalizione presupposto che, a sua volta, è dotato della “*forza d’indirizzo e direzione politica*” dell’azione di Governo.

Tale forza “indirizzatrice” dell’accordo di coalizione deriva proprio dal consenso e dalla volontà espressa dai partiti di maggioranza (che, a sua volta, trova fondamento nella partecipazione di tutti i partiti alla determinazione della politica nazionale in virtù del disposto dell’art. 49 Cost.). Sarebbero dunque i partiti la vera fonte di legittimazione dell’indirizzo politico. L’indirizzo politico si configurerebbe come una «*realtà compositiva*», a cui il governo deve dare forma nelle fasi successive (di attuazione); così che «gestire il patto di coalizione significa, perciò, assicurare il mantenimento ed il consolidamento del rapporto pattizio, e significa dimostrare la validità di questo, eseguendo le prescrizioni che esso contiene, il che coincide con la realizzazione dell’indirizzo politico, nelle forme e nei modi fissati nel patto, secondo le linee esatte che la trattativa ha consentito di disegnare»¹³². In questo modo, quel duplice condizionamento in entrata e in uscita dell’indirizzo politico rispetto ai poteri dello Stato, ossia nei confronti di tutti gli organi costituzionali, di cui parlava Mortati, «trova nel sistema politico partitico un principio d’ordine di natura deontologica. Il che presuppone l’esistenza di una razionalità intrinseca nella forma partito e nel sistema dei partiti, una razionalità che giustifica il fondamento di valore ad essi riconosciuto, e la conseguente natura prescrittiva che i rapporti di forza tra i

indirizzo di minoranza, perché «l’indirizzo politico è costituito, dunque, dagli atti degli organi costituzionali in grado di esprimere la distinzione tra le forze politiche: in un contesto di normalità istituzionale, un fine è politico se può essere distinto dagli altri fini, infatti se i fini non si mostrano diversi, non concorrono a determinare la dialettica partitica che contraddistingue la selezione dei governanti».

¹³¹ A. Morrone, *op. cit.*, p. 15, poiché secondo l’autore sarebbe empiricamente dimostrabile in entrambi i casi.

¹³² G. Ferrara, *op. cit.*, p. 141.

partiti imprimono all'indirizzo dell'attività di governo»¹³³; prospettiva che sembra aver accolto anche altra autorevole dottrina¹³⁴.

4. Le critiche mosse alla nozione di indirizzo politico

A tal punto è possibile cercare di fare chiarezza alla luce delle numerose posizioni espresse in dottrina circa l'inquadramento dell'istituto in esame.

Per quanto autorevoli e pregevoli, ad avviso di chi scrive, è necessario individuare una chiave di lettura dell'indirizzo che abbracci più di una teoria sopra menzionata; solo in questo modo sarà possibile leggere una serie di fenomeni che investono attualmente il nostro ordinamento nonché le dinamiche istituzionali proprie dello stesso.

In particolare, si ritiene poter individuare l'indirizzo politico in quelle attività, che rilevino nei diversi momenti del processo decisionale democratico (da intendersi già sin dalla sua fase “pre-giuridica” – e quindi nella sua dimensione sociale) come funzionali all'individuazione di fini ed estrinsecazione degli stessi (da intendersi sia come atti giuridicamente rilevanti che non rilevanti), posti in essere da organi interni al circuito della rappresentanza, che trovano la loro “guida direttiva” nei precetti

¹³³ *Ivi*, p. 16;

¹³⁴ L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, II, n. 4, pp. 59-66. Ripubblicato in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 16-17, il quale parla di «contrasto esistente nell'attuale Costituzione italiana tra il piano teleologico, concepito come una premessa a profonde modificazioni economico-sociali, e il piano dell'organizzazione dei poteri, che dovrebbero logicamente, in quanto strumentali, corrispondere al primo, ed è invece il prodotto di una accentuata applicazione dei principi garantisti». In particolare, Elia rileva come le tendenze nelle esperienze costituzionali più accreditate portino alla «predisposizione di un congegno organizzativo che permetta, attraverso una compenetrazione tra esecutivo e Parlamento, il realizzarsi di una coerente azione di governo finalizzata appunto, nel rispetto del metodo democratico, a promuovere gli interventi dello Stato nella vita sociale. Di questa necessità tenne conto il costituente italiano quando formulò gli artt. 94 e 95 della Costituzione, perché è chiaro che il tentativo di conferire maggiore stabilità al Governo e l'attribuzione al Presidente del Consiglio di una supremazia giuridica sui suoi colleghi di Gabinetto, si giustificano soltanto al fine di conseguire lo svolgimento di un indirizzo politico ed amministrativo unitario, il quale affronti i problemi della società italiana nel quadro delle direttive codificate nella prima parte della Carta costituzionale. In questa prospettiva, la stabilità del Governo e la continuità e la efficienza della sua azione acquistano un valore particolare (...). È innegabile che l'indirizzo politico cui si accennava si realizzi in modo primario attraverso un adeguato funzionamento degli organi legislativi, i quali perciò, collegati con l'esecutivo dal vincolo di maggioranza di partito, devono collaborare strettamente con il Governo, attuando con esso una forma di compenetrazione, che si risolve nell'affidare al Governo stesso poteri sempre più ampi, per quanto sempre limitati, nello svolgimento del lavoro legislativo».

costituzionali¹³⁵. Si dovrebbe così distinguere, ad avviso di chi scrive, l'indirizzo politico, inteso come tutte quelle attività che si esprime attraverso la dialettica degli organi "*politici*" e come luogo formale che rappresenta gli interessi della società nel suo complesso, e la *politica nazionale*, intesa come la capacità di sintesi dei "vari indirizzi" espressi (ciò che, per semplificare, rileva ad "occhi esterni": Stati, Europa, organizzazioni, investitori stranieri, ecc.).

Va tuttavia rilevato che, ancora a distanza di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, non si è smesso di dibattere sull'utilità che questa categoria possa rivestire.

Nelle opere monografiche e manualistiche aventi ad oggetto tale istituto, quest'ultimo è spesso posto in correlazione con la locuzione *politica nazionale* (in tal senso intendendo le scelte operate dai *policy maker*, dunque le cd. *policy* – per rimarcare una differenziazione terminologica già approfondita¹³⁶), a sua volta risultato della partecipazione (*rectius*: "*concorso*" secondo il dettato dell'art. 49 Cost. in combinato disposto con l'art. 3 Cost.) dei cittadini che si associano in partiti politici.

Da ciò una parte della dottrina fa discendere una prima obiezione secondo la quale il concetto di indirizzo politico sarebbe scarsamente utile se riferito alle situazioni, quale quella ordinamentale italiana, che si caratterizzano per una notevole frammentazione delle forze politiche e un'elevata frantumazione ed appropriazione partitica dell'amministrazione. Non si potrebbe, dunque, parlare di indirizzo laddove il sistema politico non è in grado di fornire alle attività (politiche) pubbliche fini e orientamenti che si caratterizzano per chiarezza, univocità, stabilità, e dunque vincolatività, preoccupandosi (al contrario) di riconoscere e contrattare vere e proprie aree di influenza. A ciò andrebbe aggiunto che l'identità partitica mal si concilierebbe con la possibilità di configurazione di un indirizzo politico unitario, ed

¹³⁵ Più in linea con la posizione espressa da M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., pp. 41-42, il quale, come si è già avuto modo di sottolineare, distingue tra "*segmento forte*" dell'indirizzo politico, relativamente all'attività costituente e di revisione, e "*segmento debole*" dello stesso, relativamente al processo decisionale politico contingente, operante all'interno dei limiti posti dal primo.

¹³⁶ Si rinvia, in tal senso al paragrafo 2.

anche quelli che apparentemente potrebbero sembrare atti di indirizzo sarebbero in realtà atti di esplicitazione e definizione delle loro diverse identità¹³⁷.

Una seconda obiezione, ancora più radicale, mossa all'indirizzo, riguarda l'utilizzabilità (la rilevanza) di tale concetto nel più ampio contesto delle democrazie occidentali odierne, a prescindere dai rispettivi sistemi politici e dalle critiche che investono le peculiarità del sistema italiano. L'impostazione in esame fonda le proprie perplessità sulla decadenza della "politica" come categoria unitaria e definita. La politica degraderebbe a mera gestione e difesa di interessi particolari, in continua negoziazione, rinchiusa in essi, con la principale conseguenza che l'indirizzo politico (come luogo formale che rappresenta gli interessi della società nel suo complesso) non avrebbe più alcun fondamento perché non esisterebbe più la politica come istanza unitaria; il problema non sarebbe «più quello dei fini complessivi dello stato e dell'unità dell'indirizzo politico ma è quello di rendere praticamente possibile la assunzione contestuale di scelte in materie diversissime ad opera di una serie indefinita di attori-negoziatori, controllando le richieste e le reazioni dei gruppi interessati ed ottimizzando la resa degli apparati pubblici chiamati ad istruirle e ad attuarle»¹³⁸.

A tali obiezioni è possibile muovere una serie di considerazioni che meglio, dunque, possono giustificare l'importanza che riveste ancor oggi una ricerca vertente sull'indirizzo; il quale si presenta perfettamente coerente e funzionale anche alla ridefinizione dei rapporti tra organi.

Alla prima di queste obiezioni, come sottolinea il Dogliani, può opporsi l'assunto che il concetto di indirizzo politico non necessariamente debba richiamare la categoria del "comando", ma può essere utilizzato anche in un contesto "convenzionale". In quest'ottica l'adozione da parte degli organi costituzionali dei singoli atti giuridici non è preceduta e guidata «da alcun atto di indirizzo giuridicamente vincolante, fonte di diritti, obblighi o pretese di alcun genere». La adozione dei singoli atti si baserà su

¹³⁷ Cfr. P. Ciarlo, *Mitologia dell'indirizzo politico*, op. cit., p. 159 ss.; di diverso avviso V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., p. 67 secondo cui «Con la crescita della complessità dello Stato moderno più soggetti concorrono alla definizione della volontà statale ed alcuni fenomeni confinati in precedenza nel pre-giuridico, come i programmi dei partiti, divengono rilevanti per l'ordinamento».

¹³⁸ Si veda M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 255, il quale specifica ulteriormente che «con la dissoluzione della politica in una serie indefinita di negoziazioni capillari il ruolo dell'attività di indirizzo sembra essere rinviato a quello di una mano invisibile».

di una «regola convenzionale intercorrente tra il governo e i partiti di maggioranza (e le forze sociali rappresentate) e tra questi ultimi reciprocamente, e che ha ad oggetto il (relativo) rispetto del programma inizialmente concordato»¹³⁹.

La direzione dell'attività dello Stato consisterà nel necessario e costante riferimento, (nell'ambito delle rispettive attività) non solo da parte del governo, ma anche dei partiti di maggioranza e di eventuali gruppi di pressione che li sorreggono, al “*piano complessivo*” concordato¹⁴⁰.

Con riguardo, invece, alla seconda obiezione mossa all'indirizzo (circa il venir meno della “*politica*” come categoria unitaria), il Dogliani, rimarcando la teoria “tripartita” del Martines, distingue, a sua volta, tra «*indirizzo politico in entrata e in uscita*»¹⁴¹e, all'interno di quest'ultimo, tra «*l'indirizzo politico generale e gli indirizzi delle politiche*». Il concetto di “politiche”, come più volte evocato, sta ad indicare quel complesso di attività pubbliche che si individuano rispetto ad un fine; la sempre maggiore complessità della realtà sociale giustificherebbe un «*alleggerimento*» del concetto di indirizzo e di politica, proprio attraverso l'emersione e relativizzazione di “*politiche*”, che rappresentino esse stesse una pluralità di indirizzi¹⁴². Si tratterebbe dunque di attività, poste anche al centro della *policy analysis*, in relazione alle quali si rinvencono anche profili tecnici e che rientrano nella fase *effettuale* (come individuata dal Martines) dell'indirizzo. Su tale base ci si può allora chiedere se sia possibile ridurre la “*politica*” (nella sua visione patologica caratterizzata da una serie cronica e infinita di negoziazioni e compromessi) alle “*politiche*”. In tal senso la critica risulterebbe effettivamente fondata. In questo caso, la “*politica*” dissolta nelle “*politiche*” sarebbe la c.d. “*politica allocativa*”: quella propria del *Welfare State*. La supposta impossibilità di ricondurre ad un indirizzo politico unitario ed armonico le diverse politiche sottese a questa forma di stato, comporterebbe, così, anche di fatto

¹³⁹ M. Dogliani, *op. cit.*, p. 255.

¹⁴⁰ *Ivi*, p. 255 a cui si aggiunge che: «Si può dunque dire, secondo questa teoria, che l'indirizzo politico precede l'attività costituzionale (descritta secondo i nomina iuris degli atti in cui consiste) in quanto tale attività è guidata nel merito da una regola che identifica un programma, ma essendo tale regola di natura convenzionale, essa non ha altre efficacia se non quella che dimostra attraverso gli atti che liberamente (per continua volontà dei soggetti che li adottano) la inverano».

¹⁴¹ M. Dogliani, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 25 ss.

¹⁴² *Ivi*, p. 25 ss.

il declino dell'idea dell'indirizzo e della corrispondente «razionalità sinottica»¹⁴³. Si può, dunque, ritenere che, al di là degli indirizzi delle politiche, un indirizzo politico (unitario) continui a definire i fini fondamentali dello stato, «e che questo indirizzo (in entrata e normativo) si manifesti innanzi tutto quando esiste un accordo di fondo tra forze politiche dominanti intorno ad un disegno propositivo»¹⁴⁴ ma che esista anche sotto forma di indirizzo “negativo” (e quindi in modo più latente) «quando apparentemente la frammentazione politica produce un'elevata “medatizzazione” delle domande sociali, e la definizione delle politiche è legata ad equilibri fragili, e a considerazioni di utilità contingente [...], perché anche l'arena del pluralismo è oggetto di una demarcazione, e cioè conseguenza di un indirizzo perseguito»¹⁴⁵. Ci si deve, dunque, chiedere se il concetto di indirizzo politico è utile a comprendere l'attuale modo di essere degli stati; ed è utile se ne evidenzia le pretese “regolative” di fronte alla realtà e se aiuta a porre problemi giuridicamente rilevanti.

4.1. Cosa resta dell'indirizzo politico?

Ripercorrendo brevemente le obiezioni mosse all'indirizzo politico e la conseguente mancata accoglibilità delle stesse, può quindi ritenersi di fondare tutto il resto della trattazione, interpretando alcuni fenomeni che hanno investito il nostro ordinamento, soprattutto da un punto di vista di “politiche economiche” alla luce di tale istituto. A ben vedere, infatti, quest'ultimo può essere utilizzato tanto per incentrare un'indagine sulla statica dell'ordinamento costituzionale, quanto sulla sua dinamica.

¹⁴³ Si rinvia a M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 256 e si riporta la sua pregevole analisi: «Ma si può dire che questa sia l'unica dimensione della politica capace di spiegare in modo soddisfacente il comportamento degli stati contemporanei e dei loro cittadini? O non si deve continuare a ritenere che prima della serie infinita di capillari negoziazioni che oggi caratterizzano il modo di operare delle democrazie esista un nucleo di decisioni che effettivamente continuano a stabilire i fini dello stato, e cioè i confini di ciò che è politicamente praticabile? Se della politica si danno concezioni diverse da quelle collegate all'idea di mercato, e si utilizzano, invece delle categorie legate al principio di identità, sembra essere rintracciabile accanto a molteplici indirizzi, un ben definito ed unitario indirizzo».

¹⁴⁴ Secondo il Dogliani come nei periodi “post-costituenti” o in quelli caratterizzati da grandi coalizioni; momenti di rottura con il passato come nel caso del “*New Deal*”, del “*Keynesismo*” o del “*Tatcherismo*”.

¹⁴⁵ M. Dogliani, *op. cit.*, p. 257.

Qualora, infatti si assumesse l'indirizzo come quell'insieme di fini che si presentano all'osservazione del giurista come dati accertati il concetto di indirizzo sarà rilevante poiché metterà in luce l'esistenza di principi regolativi delle attività pubbliche e attribuire un senso ai fini politici logicamente distinto dalle regole di diritto; per meglio chiarire, eviterebbe che tali attività vengano prese in considerazione solo come «una sequenza di applicazioni di norme o di esecuzione di comandi espressi nelle forme che li dotano dei requisiti giuridici di validità».

Fondato su una distinzione che metta in luce la differenza strutturale tra *fini politici* e *norme giuridiche*, tale istituto consente di indagare i rapporti e le interferenze tra i vari organi costituzionali.

Entra così “in gioco” anche la rilevanza dell'istituto come prospettiva d'indagine ordinamentale da un punto di vista dinamico, ovvero «i processi di “incorporazione” dei fini politici negli atti e nelle attività pubbliche per cui tutti gli atti giuridici attraverso cui si estrinseca l'esercizio delle funzioni pubbliche appaiono come sintomi di un fine politico precedente»¹⁴⁶.

In una prospettiva che pone l'accento nel rapporto norme-fini (e le attività che ne sono espressione) l'indirizzo politico verrà in considerazione come oggetto di limiti posti dal diritto.

Posto che anche tale categoria non si pone come attività (in assoluto) completamente libera nei fini.

In regime di costituzione rigida, infatti, troverà, in primo luogo, limite nel dettato normativo costituzionale stesso; d'altra parte, «così come alla flessibilità della costituzione non è collegata un'autocreatività dell'indirizzo politico assoluta ed incontrollata, dalla rigidità non deriva un depotenziamento dell'indirizzo politico che equivarrebbe alla sua negazione in radice, qualora si ritenesse che esso si riduca alla previsione di una serie di comportamenti meramente attuativi della costituzione»¹⁴⁷.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 258.

¹⁴⁷ Come sottolineato da T. Martines, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 138; e, in prospettiva analoga, da M. Galizia, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1964; e, sotto ulteriore punto di vista, da V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè 1952, p. 68 secondo cui «le norme programmatiche costituiscono dei limiti generali, negativi e positivi per l'indirizzo politico, poiché rappresentano la fissazione di precise direttive politiche in Costituzione».

Spetterà, dunque, comunque agli organi costituzionali (*rectius*: alcuni organi costituzionali) determinare le modalità di conseguimento di tali fini.

Altri vincoli, inoltre, possono essere individuati nella demarcazione tra «efficacia delle norme costituzionali di principio nei confronti delle attività non legislative, e dunque non sottoposte al sindacato di costituzionalità», ovvero il confine tra controllo costituzionale degli atti normativi e il controllo sugli atti frutto di “discrezionalità politica” degli organi legittimati a porli in essere¹⁴⁸; nonché, più in generale, *i principi generali dell'ordinamento*, come riconosciuti dalla Corte Costituzionale¹⁴⁹.

Si mette, così, in luce l'esistenza di un'attività, determinatrice di fini che persegue sia fini ultimi e fondamentali, sia contingenti e parziali, attraverso atti normativi e non normativi. Come sottolineato, ancora dal Dogliani, «questa attività può essere considerata sotto profili diversi: si potrebbe dire come attività di indirizzo politico in entrata o in uscita rispetto agli atti giuridici prescrittivi di fini: rispetto cioè alla loro formazione o alla loro attuazione». Sotto il primo profilo, ne discende la non esaustività dell'indagine giuridica, poiché il formarsi della “*decisione sull'an*” sarebbe riconducibile a quella fase anche “pre-giuridica” sfuggente alle categorie classiche del diritto. Così come sfuggente potrebbe essere anche l'individuazione in fase di attuazione essendo «il contenuto della prescrizione giuridicamente adottata per perseguirlo», frutto di un processo decisionale «non del tutto coincidente con

¹⁴⁸ M. Dogliani, *op. cit.*, p. 258.

¹⁴⁹ Sent. Corte Cost. n. 1146 del 15 dicembre 1988, par. 2.1. *considerato in diritto*: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare “copertura costituzionale” fornita dall'art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai “principi supremi dell'ordinamento costituzionale” (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte “in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana” (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)».

quello formalmente predisposto per la loro formazione (per quel che riguarda i soggetti coinvolti e i luoghi della decisione)»¹⁵⁰. In questo senso si sottolinea la solo parziale derivazione dei fini pubblici dalle regole del diritto;

Sotto il profilo, invece, dell'indirizzo politico "*in uscita*", quest'ultimo può mettere in luce «l'ineliminabile esistenza di spazi di decisione in ogni attività di applicazione di atti precedenti: ogni atto che richieda una attività per la sua applicazione, comporta per ciò stesso l'effettuazione di una serie di scelte di indirizzo, di decisioni, non riconducibili all'atto stesso, indipendentemente dal fatto che il suo contenuto sia normativo o meno, ma solo perché è una "statuizione" da attuare»¹⁵¹.

È così che viene in rilievo (tanto nell'approccio statico che dinamico) dell'ordinamento costituzionale, lo stretto legame che intercorre tra disciplina giuridica e politologica, tra lo Stato (inteso come istituzione fondata e soggetta al diritto) e il sistema politico: esso rappresenta il punto nel quale, come ricorda Bobbio, «*lex et potestas convertuntur*»¹⁵².

Ne consegue, alla luce di tutto quanto premesso, l'impossibilità di prescindere nel seguire dell'analisi dalla categoria giuridica di "indirizzo politico", in particolare concentrando l'attenzione sull'influenza che questa attività può avere, ed ha, sugli assetti economici statuali, quale "prospettiva privilegiata" per comprendere diverse dinamiche proprie dei rapporti tra "organi di governo". L'indirizzo politico è l'espressione di un'esigenza di razionalità attiva, tecnica, progettuale, senza la quale risulta difficile anche solo pensare alla costruzione ed alla perpetuazione di uno Stato sociale.

5. In particolare: L'indirizzo politico-economico

Si è detto che la categoria dell'indirizzo politico è espressione di razionalità tecnica e progettuale che si pone alla base della costruzione e implementazione dello Stato sociale. E si è anche sottolineato che il modello economico accolto dai nostri padri costituenti non ha potuto prescindere dal riconoscimento dell'importanza che ha, può e deve, rivestire l'intervento statale in ambito economico. Dunque, prima di

¹⁵⁰ M. Dogliani, *op. cit.*, p. 258.

¹⁵¹ *Ivi.*, p. 258.

¹⁵² N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 199.

procedere ad una trattazione delle cause che hanno portato ad uno “svilimento” del ruolo Parlamentare in materia economica (con conseguente riduzione della sua attività di indirizzo) a vantaggio di una serie numerosa di “agenti” (interni ed esterni al circuito rappresentativo)¹⁵³, bisogna in ultima analisi porsi la questione se sia possibile o meno individuare un “*indirizzo politico economico e finanziario*” come categoria autonoma rispetto al più generale indirizzo politico come precedentemente prospettato¹⁵⁴.

Dall’esame precedentemente effettuato delle principali ricostruzioni del dibattito sull’indirizzo politico (in generale), non sembrerebbe emergere una propensione chiara alla configurabilità di un ulteriore e più specifico indirizzo in chiave economica; anzi, appare di tutta evidenza, maggiormente accolta in dottrina, la soluzione opposta.

Infatti, facendo riferimento, nuovamente, alle teorie cd. “*normative*”, come postulate dal Mortati e dal Crisafulli¹⁵⁵, già è possibile cogliere la difficoltà di preponderare per la configurabilità di un indirizzo economico autonomo.

Nelle riflessioni del primo, individuandosi l’indirizzo come funzione oggettivamente costituzionale, ulteriore e distinta dalle tre funzioni “classiche” (legislativa, esecutiva e giudiziaria), idonea a porre in essere più che norme giuridiche obiettivi da raggiungere, assumeva rilevanza anche il settore economico, come “momento” nel quale maggiormente era individuabile la co-determinazione tra indirizzo del Governo e del Parlamento¹⁵⁶; tuttavia, finiva per escludere l’autonomia di indirizzo in chiave economica riconducendo invece, le decisioni sui mezzi finanziari ad un aspetto

¹⁵³ Sarà oggetto sul quale si focalizzerà l’indagine nel secondo capitolo.

¹⁵⁴ Si sono posti questa problematica F. Coccozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all’economia*, op. cit., pp. 129 ss.; U. Allegretti, *Il Governo della finanza pubblica*, Padova, CEDAM, 1971, pp. 3 ss.; G. Rivosecchi, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 20 ss.

¹⁵⁵ Si ribadisce, a fini di completezza espositiva, che mentre la prima postulava un indirizzo in termini di funzione (ponendo particolare attenzione al momento della “*decisione*”), la seconda postulava un indirizzo in termini di attività (ponendo maggiormente l’accento sul rapporto intercorrente tra gli organi costituzionali).

¹⁵⁶ In particolare, le leggi di indirizzo risultavano «*modi di attuazione per singoli settori [...] dell’indirizzo generale*»; si veda C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., I. Padova, CEDAM, 1967, pp. 294 ss.

attuativo dell'indirizzo politico generale, legato ad esso da un nesso di strumentalità (nella prospettiva accolta anche dal Martines)¹⁵⁷.

Nelle riflessioni del secondo, invece, si pone prevalentemente l'accento, nei suoi primi studi¹⁵⁸, sull'indirizzo come attività di governo, successivamente, sulla distinzione tra “attività giuridica” e “attività politica”, ricostruendo l'indirizzo alla luce di questa seconda attività, come momento di sintesi delle funzioni dello Stato e di attuazione della Costituzione¹⁵⁹; nelle sue prime riflessioni, in particolare, l'autore sembrava giungere ad individuare un'attività di indirizzo in materia economica (differentemente dal Mortati), sottolineando che si intervenisse in questo specifico settore principalmente ricorrendo alla funzione esecutiva più che legislativa¹⁶⁰.

Per quanto riguarda, invece, le teorie cd. “esistenziali” che, come sottolineato, delineavano una determinazione dell'indirizzo politico solo *ex post*, alla luce dei risultati e degli effetti di una determinata attività di governo, degradandola a mera indicazione descrittiva (facendo così perdere rilevanza giuridica alla categoria stessa)¹⁶¹, non poteva trovare alcun fondamento un eventuale indirizzo politico economico (distinto dall'indirizzo politico generale), poiché non si sarebbero mai poste le basi per tracciare una linea di demarcazione «tra il settore politico, sociale ed economico, i quali risultano interdipendenti e si condizionano reciprocamente»¹⁶².

Alla medesima conclusione (impossibile di riconoscere autonomia all'indirizzo economico) sembrano anche pervenire le tesi del Martines, secondo cui l'indirizzo politico rileva come attività articolata in tre fasi (teleologica, strumentale ed effettuale). Non sembrerebbe infatti riconoscersi un indirizzo autonomo nel rapporto che lega la fase teleologica (di predisposizione dei fini che si esprime in rapporto alla funzione legislativa) a quella strumentale (che si esprime attraverso l'azione dell'esecutivo); anche se «viene posto in evidenza il ruolo delle leggi di indirizzo di approvazione del programma economico, in quanto esse dovrebbero identificare e rendere espliciti i fini sociali che si esprimono nel programma di governo relativo

¹⁵⁷ A tal proposito, si v. anche A. Musumeci, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 10.

¹⁵⁸ V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., pp. 53 ss.

¹⁵⁹ Come rilevato anche da M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 206.

¹⁶⁰ Cfr. V. Crisafulli, op. cit., p. 94 e G. Rivosecchi, op. cit., p. 26.

¹⁶¹ Cfr. C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, op. cit.; G. Cuomo, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, op. cit.; G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, op. cit.;

¹⁶² Cfr. G. Cuomo, op. cit., p. 162 e G. Rivosecchi, op. cit., p. 23.

all'indirizzo e al coordinamento dell'attività economica e privata»¹⁶³; né tra fase strumentale e fase effettuale (che pone in collegamento l'indirizzo e l'apparato amministrativo), si rinvia alcuna autonomia in quanto se ne fa discendere un nesso di strumentalità tra l'indirizzo politico e i mezzi finanziari necessari al conseguimento dei fini¹⁶⁴.

Per tali motivi, seppur ad una lettura meno approfondita si potrebbe individuare nel pensiero di Martines una possibile configurabilità di un indirizzo economico autonomo, muovendo dalla prospettiva per cui nella vera e propria attività di indirizzo, assume particolare rilevanza l'attività del Governo in ambito di politica economica e di indirizzo dei comitati interministeriali¹⁶⁵, in particolare il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)¹⁶⁶, comunque viene sottolineato dall'autore che la determinazione dell'indirizzo avviene sempre in relazione ai valori espressi nella comunità che assurgono al rango di fini e obiettivi perseguiti dall'azione di Parlamento, Governo e forze sociali; il passaggio successivo è dunque il riconoscimento di una non neutralità dell'indirizzo politico rispetto ai valori della Costituzione¹⁶⁷.

Secondo quanto sottolineato da attenta dottrina¹⁶⁸ «tutto ciò non può non ricadere anche sul processo di rideterminazione dell'indirizzo politico finanziario tra Governo e Parlamento, nel quale i principi posti dall'art. 81 Cost. dovranno essere adeguatamente bilanciati con la tutela dei diritti costituzionali affermati nella prima parte della Costituzione».

¹⁶³ Questa chiave di lettura la fornisce G. Rivosecchi, *op. cit.*, p. 27; e si richiama anche T. Martines, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 152 e A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 55 ss.

¹⁶⁴ T. Martines, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 14, poiché il passaggio al momento effettuale dell'indirizzo è fortemente condizionato «dalla dimensione delle risorse finanziarie che assumo rilevanza in una prospettiva di strumentalità rispetto all'esercizio della funzione». In tale ultimo senso cfr. A. Musumeci, *La legge finanziaria*, *op. cit.*, p. 10 e G. Rivosecchi, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶⁵ Sulla cui problematica avremo modo di ritornare nel Secondo Capitolo.

¹⁶⁶ Riferimenti ai Comitati interministeriali li si rinvencono anche nella riflessione di A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra governo e parlamento*, *op. cit.*, pp. 79 ss. il quale, pur muovendo da riflessioni circa l'importanza che questi organi rivestono in seno alla configurazione dell'organo costituzionale competente alla determinazione dell'indirizzo (che per l'autore e il Consiglio dei Ministri, nella cui struttura hanno assunto rilevanza in campo economico proprio questi organi di governo non necessari), non sembra potersi porre alla base di un riconoscimento di un'autonoma funzione di indirizzo economico, anche di carattere soltanto settoriale in capo ad essi.

¹⁶⁷ Si veda T. Martines, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, pp. 150, 157 e 165.

¹⁶⁸ G. Rivosecchi, *op. cit.*, p. 28.

Infine, nemmeno nella concezione del Galizia¹⁶⁹ è possibile individuare un indirizzo economico in senso “autonomo”, poiché l'autore pone maggiormente la sua attenzione sul processo di fusione dell'indirizzo del Governo e del Parlamento, attraverso l'instaurazione del rapporto fiduciario, non dedicando particolare attenzione ad una riflessione su indirizzo politico economico.

In definitiva, non sembra, dalla ricostruzione delle teorie elaborate in tema di indirizzo politico, emergere il riconoscimento di una attività di indirizzo politico economico dotata di rilevanza autonoma rispetto all'indirizzo politico generale¹⁷⁰.

Del resto, non sarebbe possibile pervenire a diverse conclusioni prendendo le mosse anche per un ulteriore ordine di ragioni.

Quando si è fatto riferimento, infatti, a quelle posizioni in dottrina (nell'ambito dell'assetto delineato dai nostri padri costituenti in materia di rapporti economici) che postulano la configurabilità di una vera e propria “*Costituzione economica*”¹⁷¹, da intendersi quale complesso di disposizioni aventi un fondamento “a sé stante” rispetto al complessivo quadro degli altri Titoli in Costituzione, si è rimarcata anche la posizione di coloro i quali negano autonoma dignità a tali disposizioni, al contrario da inquadrarsi e interpretarsi nel complessivo esame dell'intera Carta costituzionale. Ne discende, dunque, che così come non si possa configurare “un'autonomia” nell'interpretazione delle disposizioni sui rapporti economici, analogamente non sarebbe possibile configurare un indirizzo politico-economico e finanziario autonomo rispetto alla più generale attività di indirizzo; che ben si colloca nell'interpretazione di tutti i precetti e valori fondativi di cui “si alimenta” il nostro ordinamento costituzionale.

In tal senso, nell'impossibilità di giungere ad una concezione distinta e autonoma di indirizzo politico economico e finanziario rispetto all'indirizzo politico generale,

¹⁶⁹ M. Galizia, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, op. cit., p. 203.

¹⁷⁰ A tale medesima conclusione giunge anche, più recentemente, G. Rivosecchi, op. cit., p. 32. Il quale sottolinea come anche in altre ricostruzioni sull'ascesa e il declino della nozione di indirizzo politico, pur rilevandosi che gli aspetti economici e finanziari risultano i cardini di questa categoria e che si sia assistito ad una progressiva attrazione di queste materie in favore delle istituzioni europee e vincoli internazionali, non si giunge a distinguere una funzione di indirizzo politico economico “autonoma” dall'indirizzo generale. Cfr. in tal senso C. De Fiores, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio (a cura di), *Corte Costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 181 ss.

¹⁷¹ Si richiamano a titolo esemplificativo i lavori di N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, op. cit., e criticamente M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, op.cit.

l'analisi non può prescindere dalla ricostruzione dei rapporti tra Parlamento e Governo. In questa prospettiva, l'indirizzo politico economico (posta la sua funzione di garantire la copertura dei diritti costituzionali) costituisce uno dei profili “*maggiormente rilevanti*” dell'indirizzo politico¹⁷².

¹⁷² In tal senso cfr. G. Rivosecchi, *op. cit.*, p. 34; E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa tra governo parlamento*, pp. 3 ss.; M.V. Zangani, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in *Rass. Parl.*, 1996, p. 652.

SECONDO CAPITOLO

I PROBLEMI LEGATI ALLA TITOLARITÀ PARLAMENTARE DELL'INDIRIZZO POLITICO-ECONOMICO

La ricostruzione delle cause a livello ordinamentale interno ed europeo

Sommario: 1. Alle origini della titolarità parlamentare in materia di indirizzo politico; 1.1. La centralità del binomio Parlamento-Governo; 1.2. Il problema della “ramificazione” dell’indirizzo politico; 2. L’altra “faccia della medaglia”: la pregnanza dell’organo Governo; 2.1. La “nuova” figura del Ministro di Economia e Finanza; 2.1.1. Le variabili “autodeterminate”; 2.1.2. Le variabili “eterodeterminate” (cenni); 2.2. Il ruolo dei Comitati Interministeriali (in particolare del C.I.P.E.); 3. L’inevitabile commistione tra tecnicismo e politica: Esito atteso o causa del problema?

1. Alle origini della titolarità parlamentare in materia di indirizzo politico-economico

Il Parlamento italiano è stato storicamente quell'arena politica che Sartori aveva individuato come il «luogo di incontro del sistema per “trattare”», dunque come «la stanza di compensazione del sistema nella quale avvengono i ‘compromessi’ tra i vari protagonisti effettivi del gioco politico»¹⁷³. È questa sede che ha accompagnato il processo di consolidamento democratico in Italia¹⁷⁴, costituendone un motore istituzionale essenziale, «proprio per la sua capacità di conciliare la rigidità del “quadro politico” di base e dei suoi pregiudiziali discrimini tra maggioranze, opposizioni e compagni di governo, con la duttilità inclusiva del “far politiche” nelle sue articolazioni di decentramento decisionale (le commissioni, in primis), così come con la sua intensa capacità di offrire canali, accessi e risorse negoziali ad interessi, conflitti e istituzioni della società. Una “stanza di compensazione”, dunque, in cui l'azione espressiva e integrativa del sistema politico si traduceva in funzionalità decisionale e allocativa nonostante i vincoli e le vischiosità che le logiche di *politics* imponevano allo sviluppo politico del sistema»¹⁷⁵.

È un lungo processo storico, che copre più di un trentennio di storia repubblicana della quale, ormai, sono stati analizzati i fattori principali. A cominciare dal ruolo che hanno assunto i partiti politici, anche nella determinazione dell'indirizzo politico¹⁷⁶.

Tuttavia, se per una “prima parte” della nostra storia politico-costituzionale¹⁷⁷ erano più facilmente individuabili i titolari dell'attività di indirizzo politico, come si è avuto modo di sottolineare nel capitolo precedente, ad oggi non è facilmente

¹⁷³ G. Sartori, *Dove va il Parlamento?*, in S. Somogyi - L. Lotti - A. Predieri - G. Sartori, *Il Parlamento Italiano - 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, pp. 350 ss.

¹⁷⁴ Cfr. M. Morisi, *Il parlamento tra partiti e interessi*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 367-446.

¹⁷⁵ Per una disamina approfondita di tali aspetti si rinvia a P. Caretti-M. Morisi (a cura di) e con la collaborazione di P. Visca, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2001. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2001*, in www.centrostudiparlamentari.it;

¹⁷⁶ Cfr. M. Cotta, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. Cotta-P. Isernia, *Il gigante dai piedi di argilla. Le ragioni della crisi della prima repubblica: partiti e politiche dagli anni '80 a Mani pulite*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 20 ss., che ha rimarcato e analizzato le implicazioni sistemiche della storica separazione, nel caso italiano, tra vertice di partito e vertice di governo.

¹⁷⁷ Che in via esemplificativa è possibile far coincidere con la cd. I Repubblica.

individuabile una funzione di indirizzo politico-economica propria di alcuni organi rappresentativi, poiché quest'ultima rientra nella più ampia categoria dell'indirizzo politico generale statale e ha visto, nel tempo, modificare tale titolarità.

Tuttavia, vanno rilevati due aspetti utili a comprendere lo sviluppo di questo secondo capitolo: in primo luogo, rispetto ad un più "generale" indirizzo politico, la materia economica (soprattutto a seguito della riforma dell'art. 81 della Costituzione intervenuta con l. cost. 1/2012) assume maggiore pregnanza. Il bilancio dello Stato, infatti, massima espressione delle fonti del diritto in tale dominio, è idoneo ad incidere in maniera preminente sulle libertà e i diritti di cui si fa garante e portatore lo Stato sociale.

In secondo luogo, la trattazione ha lo scopo di analizzare il problema legato alla "contitolarità" dell'indirizzo in ambito economico tra una pluralità di soggetti che, pur rientrando tra gli organi costituzionali a legittimazione democratica, possono presentare un legame "indiretto" con il corpo elettorale, o presentare un alto grado di *deficit* democratico, poiché organi che esulano del tutto da tale circuito¹⁷⁸.

Tanto ciò premesso, inevitabile è il riferimento all'organo rappresentativo per eccellenza: il Parlamento. Ciò ci consente anche di comprendere il significato di legittimazione democratica, assumendo tale termine come indicativo di organi eletti direttamente dal corpo elettorale.

Non stupisce che, storicamente, le funzioni in materia economica siano state oggetto di rivendicazioni parlamentari. Famoso è il brocardo "*no taxation without representation*" che negli Stati Uniti di metà '700 riassume la doglianza dei coloni britannici nelle Tredici Colonie, una delle cause principali della Rivoluzione americana. Ma ben più lontano nel tempo, l'idea di vincolare i tributi al consenso di coloro i quali ne avrebbero dovuto sopportare il peso è generalmente riconducibile alla *Magna Charta* del 1215, per essere ripreso sino al 1689 nel *Bill of rights*, nell'ambito dell'ordinamento britannico¹⁷⁹. Non a caso, ancor oggi, è pacifico in dottrina ritenere che sussista una stretta correlazione tra il principio del necessario consenso ai tributi da parte dei rappresentanti del corpo sociale e l'origine

¹⁷⁸ Si pensi ad esempio alle Agenzie di rating, alla Banca Centrale Europea, al Fondo Monetario Internazionale (per citarne alcuni).

¹⁷⁹ Cfr. S. Majorana, *Il bilancio dello Stato*, Roma, Libreria internazionale f.lli Treves, 1930, pp. 24-25; V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, pp. 166-167.

dell'istituzione parlamentare¹⁸⁰. In particolare, questo principio rappresenta anche la base per comprendere l'evoluzione dei rapporti tra parlamenti e potere esecutivo, nell'ambito della titolarità (*rectius*: contitolarità) della funzione di indirizzo politico, in particolare economica.

Pertanto, si ritiene condivisibile la posizione di coloro i quali individuano uno stretto legame tra rappresentanza, bilancio e conflitto sociale. È stato sottolineato¹⁸¹, infatti, che «le classi subalterne ebbero modo ben presto di rendersi conto che l'unico modo per uscire dallo stato di minorità in cui versavano era l'emancipazione politica, e cioè la partecipazione tramite propri rappresentanti al potere politico. Il compromesso, dunque, doveva divenire “legale”, doveva cioè generarsi non più all'esterno del potere politico, bensì all'interno di esso e più precisamente nel seno degli organi rappresentativi. E siccome la funzione primigenia e più qualificante della rappresentanza è quella di coordinare e controllare le entrate e le spese dello Stato, ecco che la decisione di bilancio si intreccia inestricabilmente con la questione del suffragio». Di qui lo stretto legame intercorrente tra rappresentanza, suffragio e bilancio, quali istituti destinati a condizionarsi vicendevolmente. Il Parlamento può divenire sede degli interessi del corpo sociale, quest'ultimo rappresentato realmente nella sua totalità, determinandosi un trasferimento di tali interessi dal piano più squisitamente sociologico a quello politico-giuridico.

¹⁸⁰ Cfr. G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880, p. 11 e id., *Diritto costituzionale: storia e dottrina*, Napoli, Bideri, 1903, p. 405; L. Palma, *La votazione delle spese nei governi parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 4 (1886) v.1, pp. 248-257, spec. pp. 250-251; G. Sciacca, *Il bilancio dello Stato nella Camera dei deputati*, in *Studii di diritto pubblico*, Napoli, Marghieri, 1885, pp. 217 ss.; L. Rava, *Il sindacato parlamentare e il diritto del bilancio*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1(1890), pp. 523-558 e pp. 605-641; G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca, 1913, p. 529; V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, p. 173; S. Majorana, *Il bilancio dello Stato*, Roma, *op. cit.*, pp. 19 ss.; V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, *op. cit.*, pp. 165 ss.; M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, Vol. I, pp. 397 e 401; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 218 ss.; G. Caianiello, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. Barettoni Arleri (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 604. Per la dottrina più recente si veda G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007 e M. Laze, *Decisione di bilancio, principio democratico e revisione della Costituzione repubblicana*, in *Atti del secondo seminario annuale del “Gruppo di Pisa” con dottorandi delle discipline pubblicistiche*, Università di Roma Tre, 20 settembre 2013, pp. 2 ss.

¹⁸¹ M. Laze, *Decisione di bilancio, principio democratico e revisione della Costituzione repubblicana*, *op. cit.*, p. 16. Nonché la bibliografia richiamata a tal proposito dall'A.

La pluralità di interessi confliggenti, emergenti grazie all'effetto proiettivo che può determinare un sistema democratico rappresentativo, tramite il suffragio universale¹⁸², trova inevitabilmente la sua massima espressione nelle decisioni attinenti all'allocazione delle risorse a disposizione dello Stato¹⁸³. «Si può dire allora che la lotta per la rappresentanza – avendo essa come qualità innata quella di gestire le entrate e le spese dello Stato – sia stata in buona parte anche lotta per il bilancio. Ad ulteriore conferma delle formidabili potenzialità di tale poderoso strumento, basti pensare al fatto che un suo utilizzo alternativo rispetto al passato – reso possibile a sua volta dall'estensione del suffragio – creò i presupposti formali e sostanziali per il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale»¹⁸⁴.

Ecco perché ad oggi è importante indagare sull'effettività della titolarità di indirizzo politico economico a livello parlamentare.

Poiché, come è stato sottolineato, la storia insegna che vi è un profondo legame tra rappresentanza e bilancio, da cui discende che la naturale collocazione della decisione riguardante entrate e spese statuali è rinvenibile nei rapporti Parlamento-Governo¹⁸⁵, quali sedi di confronto privilegiate. La conflittualità che emerge dalla dialettica tra parti sociali «unita alla scarsità delle risorse disponibili, rende indispensabile il sacrificio di alcuni interessi in favore di altri»¹⁸⁶. Per tale motivo, questa scelta dovrebbe essere, rispetto a quanto possiamo registrare oggi, di principale competenza degli organi che incorporano la rappresentanza.

¹⁸² E, notoriamente, favorito da un sistema elettorale di tipo proporzionale. Sulle problematiche legate ai sistemi elettorali, a titolo esemplificativo, cfr. D. Fisichella, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in Enciclopedia del Diritto, XIV, Milano; P. Ridola, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso, Padova, 1995, p. 457; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; A. Morrone, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in rivista AIC, n. 3/2017.

¹⁸³ Ciò rileva anche al fine di meglio comprendere il rapporto che intercorre tra Parlamento e Governo, nella misura in regime di suffragio ristretto a base censitaria (tipo degli Stati liberali) la conflittualità di interessi e, dunque, tra organo legislativo ed esecutivo, rientrava nell'ambito di un medesimo ceto sociale, non essendo rappresentata la molteplicità di interessi di tutti i ceti sociali. La conflittualità e sintesi di interessi può invece raggiungersi pienamente solo con l'avvento del suffragio universale.

¹⁸⁴ Così M. Laze, *Decisione di bilancio*, op. cit., p. 17. Nonché, sulla considerazione che l'estensione del suffragio abbia creato le condizioni favorevoli alla formazione dello Stato sociale G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 46.

¹⁸⁵ In questi termini, L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.

¹⁸⁶ M. Laze, *Decisione di bilancio*, op. cit., p. 19.

Si potrebbe, allora, invertire il famoso brocardo inizialmente richiamato (*no taxation without representation*) in “*no representation without taxation*”, come opportunamente rilevato in dottrina, «o, ancora meglio, *no representation without a budget* cioè “nessuna rappresentanza senza una decisione di bilancio” (che riguarda sia le entrate che le uscite, sia la tassazione che la spesa). La decisione di bilancio è, infatti, la più importante decisione di indirizzo politico. Se gli organi rappresentativi non possono più assumerla con la pienezza di un tempo, la rappresentanza democratica è azzoppata»¹⁸⁷.

1.1. La centralità del binomio Parlamento-Governo

Nel periodo successivo al primo conflitto mondiale, la dottrina italiana, nell'affrontare il tema dell'indirizzo politico, si concentrava sulla necessità di individuare «gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico», secondo la lettera dell'art. 24 della legge 31 marzo 1889, n. 5992¹⁸⁸. Tale impostazione privilegiava una chiave di lettura amministrativistica che valorizzava l'atto “politico”, senza che al procedimento di formazione dello stesso fosse riconosciuta particolare rilevanza¹⁸⁹.

¹⁸⁷ O. Chessa, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna, 2016, p. 1.

¹⁸⁸ Si veda P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori editore, 1988, pp. 9 ss. Come rilevato dall'A., tale chiave di lettura non descriverebbe adeguatamente il quadro giuridico ed organizzativo del potere politico in un ordinamento dato. Infatti, come sottolineato anche da altra parte della dottrina, in particolare da E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, op. cit., pp. 114 ss. «mentre il terreno di affioramento e di sviluppo della tematica concernente l'atto politico s'identifica nel diritto amministrativo, le formulazioni concettuali connesse alla nozione di indirizzo politico risultano costantemente affidate agli strumenti di analisi propri del diritto costituzionale [...]. i risultati di un'indagine condotta con criteri unitari alle nozioni di indirizzo politico e di funzione di indirizzo politico non potranno essere altro che risultati di diritto costituzionale: il potere politico vive in uno spazio naturale che non è amministrativo, ma costituzionale».

¹⁸⁹ Per approfondire l'evoluzione che ha determinato un mutamento dell'analisi dall'atto, procedimento e funzione si rinvia a V. Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010. Nonché si vedano le posizioni di A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni: nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, Laterza, 2013, nonché, con riguardo alla valorizzazione dei procedimenti di formazione e alla rilevanza dell'organo esecutivo a discapito del Parlamento Id., *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in Diritto pubblico europeo, Gennaio 2015.

L'influenza di tale impostazione, grazie all'opera del Mortati, ha determinato un cambiamento nella lettura della funzione di indirizzo politico. Si è, così, abbandonata l'idea di dover identificare gli atti del Governo sottratti al sindacato della giurisdizione amministrativa per la loro natura prevalentemente politica¹⁹⁰. L'oggetto di indagine si è così incentrato sul potere politico (e non più sull'atto)¹⁹¹, attraverso la riconduzione delle attività di determinazione dei fini statuali prima alla *funzione di governo*, poi meglio perfezionato in indirizzo politico. Già in linea con questa impostazione, il Mortati inevitabilmente finiva con il ricondurre la titolarità dell'indirizzo politico in seno all'organo di governo¹⁹².

Come sottolineato anche nel capitolo precedente, l'impostazione del Mortati fu ripresa dal Crisafulli¹⁹³, il quale, pur muovendo dall'idea di indirizzo politico quale determinazione di fini statali, vi ha apportato dei correttivi, non ritenendo che la funzione di governo si ponesse come quarta funzione dello Stato, dal momento che per *governo* si dovesse intendere non solo la determinazione dell'indirizzo politico ma anche l'esecuzione delle attività finalizzate alla sua attuazione¹⁹⁴. A ciò va

¹⁹⁰ C. Mortati, *L'ordinamento del Governo*, op. cit., pp. 9 ss.

¹⁹¹ *Ivi*, p. 5, per il quale si è finiti per considerare i «presupposti di fatto e delle finalità politiche degli istituti stessi, in quanto utile a far comprendere il funzionamento di questi e mostrarne la pratica efficienza».

¹⁹² Così che il governo potesse «permettere ad un popolo di riconoscersi come unità politica e quindi di porsi come soggetto attivo della politica». Così P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., p. 12, il quale rileva come esse siano parole dello Schmitt riprese testualmente da C. Mortati, *L'ordinamento del Governo*, op. cit., p. 19. Sull'influenza delle teorie Schmittiane sul pensiero del Mortati si rinvia, a titolo esemplificativo a F. Lanchester, *Mortati e la «dottrina» degli anni Trenta*, in, Id. (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 1989; M. Galizia – P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990; G. Zagrebelsky, *Premessa* a C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, op. cit.

¹⁹³ V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., pp. 85 ss.

¹⁹⁴ Riguardo l'individuazione dell'indirizzo politico quale *quarta funzione dello Stato*, R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, ult. ed., pp. 76 ss., secondo cui «consiste nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica interna ed esterna dello Stato e nella cura della loro coerente attuazione». Diversamente T. Martines, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 143, rileva come «risulta difficile individuare l'indirizzo politico come funzione autonoma, posto che l'attività di indirizzo non assume un rilievo a sé stante se non nella fase teleologica, laddove, per il resto, essa si svolge per mezzo di atti che costituiscono esercizio di una funzione diversa». Diversamente da Martines, F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, CEDAM, 1996, pp. 225 ss., il quale fa riferimento ad una *funzione politica* più che ad una *funzione di indirizzo politico*, definendo il potere politico come il momento della scelta relativa all'opportunità di un provvedimento legislativo o esecutivo; tale potere si esplicherebbe in una decisione di indirizzo politico entrante a far parte nell'esercizio di un altro potere.

aggiunto che, differentemente dall'impostazione mortatiana, quella del Crisafulli, muovendo dall'importanza assunta dal principio della separazione dei poteri, riteneva che tanto la definizione quanto l'attuazione dell'indirizzo politico dovesse essere il frutto di una cooperazione tra vari organi costituzionali, dotati di rispettiva autonomia¹⁹⁵.

Accanto alle teorie del Mortati (sulla centralità del Governo) e del Crisafulli (attento alle garanzie costituzionali per scongiurare poteri arbitrari) va menzionata l'impostazione del Lavagna¹⁹⁶, incentrata sul ruolo della legge e del principio di legalità al fine di limitare la rilevanza del Capo del Governo e dell'esecutivo nel suo complesso nella determinazione dei fini, favorendo «una considerazione costituzionalmente orientata dell'indirizzo politico»¹⁹⁷.

L'esistenza di diversi orientamenti dottrinari, cui si è fatto cenno in via esemplificativa, pone, inevitabilmente, il problema relativo alla titolarità dell'indirizzo politico stesso, da intendersi come «individuazione in maniera esclusiva degli organi statuali ai quali tale attività può ritenersi attribuita secondo Costituzione»¹⁹⁸.

Come già sottolineato nel capitolo precedente, importante, a tal fine, è stato il contributo della posizione *tripartita* del Martines al fine di comprendere gli organi

¹⁹⁵ V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., pp. 67 e 129 il quale sottolinea come tale divisione di poteri «non contraddica alla essenziale unità della sovranità statale, ma risponda soltanto ad una esigenza logica e pratica insieme, di specificazione e differenziazione nella unità».

¹⁹⁶ C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, op. cit., pp. 129 ss. Secondo la posizione dell'A. L'indirizzo può quindi essere conosciuto solamente *ex post*, in relazione agli atti concretamente posti in essere dal Governo, per mezzo di un'attività di induzione dalla complessiva e variegata attività dell'esecutivo. Da ciò consegue che la determinazione dei fini non rappresenterebbe un antecedente logico-giuridico dell'attività del Governo. Diversamente si richiama sempre la teoria del T. Martines, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 144, il quale parla di *attività di indirizzo*, la quale consisterebbe in «una sequela di atti incidenti sulla realtà giuridica e diretti e coordinati al conseguimento dei fini in funzione dei quali viene attribuita dal sistema normativo una determinata situazione soggettiva».

¹⁹⁷ In tal senso P. Ciarlo, *Indirizzo politico e cultura politica*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno (Caserta 6-7 maggio 2005)*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 130.

¹⁹⁸ G. Grottanelli De Santi, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 3, il quale evidenzia la necessità di leggere il tema della titolarità dell'indirizzo politico alla luce del disegno costituzionale e della c.d. costituzione vivente; ciò al fine di intendere correttamente il grado di coinvolgimento e la capacità di incidere sull'indirizzo da parte di ciascuno degli organi supremi dello Stato, attraverso la realizzazione dei fini politici che dell'indirizzo stesso sono elementi costitutivi.

titolari dell'indirizzo nelle sue varie fasi¹⁹⁹. Così, le diverse configurazioni relative alla titolarità dell'indirizzo, si rinvencono, nella forma di governo parlamentare, nei due poli estremi del “*governo-comitato direttivo del Parlamento*” e del “*Governo esecutore della volontà-indirizzo del Parlamento*”²⁰⁰, che però mai (se non a brevi intervalli di tempo) hanno trovato un riscontro concreto nella nostra storia politico-costituzionale.

Nella nostra forma di governo parlamentare, il modello delineato dai padri costituenti all'art. 95, comma 1, Cost. fa sì che «il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la

¹⁹⁹ T. Martines, voce *Indirizzo politico*, *op.cit.*, *passim*. il quale distingue diverse fasi dell'indirizzo: una prima (cd. *teleologica*), volta ad individuare i fini dell'azione statale ad opera del sistema politico inteso nella sua complessità (secondo una definizione analoga mutuata dalla scienza politica, che individua tale complessità nell'insieme di tutti i soggetti capaci di esercitare un'influenza politica); una seconda (cd. *strumentale*), volta a tradurre in risultati giuridici la volontà programmata degli organi che danno vita ad un apparato organizzato, che possa predisporre i mezzi giuridici necessari (attraverso, evidentemente, l'attività normativa *in primis*) e materiali (attraverso l'attività amministrativa); ed un'ultima fase (cd. *effettuale*) che si integra (e modifica) attraverso una serie di atti in cui possano effettivamente concretizzarsi i fini predisposti e da perseguire.

²⁰⁰ Si veda in tal senso, T. Martines, *op. cit.*, p. 147, il quale registrava «una decisa tendenza alla concentrazione del potere di direzione nell'organo Governo, con il conseguente depotenziamento del Parlamento. Si afferma, pertanto, che il titolare dell'indirizzo politico è il Governo, quale comitato direttivo della maggioranza, e sia pure con la ripartizione delle competenze ed i controlli previsti nel sistema». Tutto ciò, parallelamente alla “svolta maggioritaria” del 1993, che ha segnato il passaggio dal parlamentarismo consensuale a quello maggioritario, come affermato da C. Colapietro, voce *Governo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VII, Milano, 2007, p. 160. Nonché, L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, II, n. 4, pp. 59-66. Ripubblicato in *id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 16-17, il quale parla di «contrasto esistente nell'attuale Costituzione italiana tra il piano teleologico, concepito come una premessa a profonde modificazioni economico-sociali, e il piano dell'organizzazione dei poteri, che dovrebbero logicamente, in quanto strumentali, corrispondere al primo, ed è invece il prodotto di una accentuata applicazione dei principi garantisti». In particolare, Elia rileva come le tendenze nelle esperienze costituzionali più accreditate portino alla «predisposizione di un congegno organizzativo che permetta, attraverso una compenetrazione tra esecutivo e Parlamento, il realizzarsi di una coerente azione di governo finalizzata appunto, nel rispetto del metodo democratico, a promuovere gli interventi dello Stato nella vita sociale. Di questa necessità tenne conto il costituente italiano quando formulò gli artt. 94 e 95 della Costituzione, perché è chiaro che il tentativo di conferire maggiore stabilità al Governo e l'attribuzione al Presidente del Consiglio di una supremazia giuridica sui suoi colleghi di Gabinetto, si giustificano soltanto al fine di conseguire lo svolgimento di un indirizzo politico ed amministrativo unitario, il quale affronti i problemi della società italiana nel quadro delle direttive codificate nella prima parte della Carta costituzionale. In questa prospettiva, la stabilità del Governo e la continuità e la efficienza della sua azione acquistano un valore particolare (...). È innegabile che l'indirizzo politico cui si accennava si realizzi in modo primario attraverso un adeguato funzionamento degli organi legislativi, i quali perciò, collegati con l'esecutivo dal vincolo di maggioranza di partito, devono collaborare strettamente con il Governo, attuando con esso una forma di compenetrazione, che si risolve nell'affidare al Governo stesso poteri sempre più ampi, per quanto sempre limitati, nello svolgimento del lavoro legislativo».

politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri». Come poi meglio specificato all'art. 2, comma 1, della l. 400 del 23 agosto 1988²⁰¹, si indica il Governo quale organo deputato ad esprimere l'indirizzo politico.

Tuttavia, va sottolineato che l'art. 2 appena citato stabilisce che il Governo debba deliberare «su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere». Risulta evidente, allora, che al di là dell'indubbia importanza che deve rivestire l'organo di governo nella determinazione e attuazione dell'indirizzo, quest'ultimo deve comunque essere il frutto di un accordo tra Consiglio dei Ministri e Camere, legati «in un regime di necessaria sintonia, dal rapporto fiduciario, ex art. 94 Cost»²⁰². Attraverso, dunque, la concessione della

²⁰¹ «Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere. Dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri».

²⁰² In tale disposizione, come rilevato da A. Ambrosi, *Commento Art. 95*, S. Bartole e R. Bin (a cura di) in *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda edizione, Padova, CEDAM, 2008, pp. 864-865, la giurisprudenza ha visto conferma di quanto ricavabile in via immediata dagli artt. 92 e 95 della Costituzione (v. Corte cost. 242/1989; 408/1998; sembra così superata la diversa posizione espressa da Corte cost. 7/1975, ad avviso della quale l'art. 95, primo comma, Cost. «non si riferisce affatto alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, enunciando in termini riassuntivi i poteri [...] spettanti al Presidente del Consiglio, con le annesse responsabilità»). E. Catelani, *Commento Art. 95*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, ricorda che le soluzioni interpretative circa l'art. 95, elaborate dalla dottrina nella fase successiva ai lavori dell'Assemblea costituente, erano sostanzialmente tre. La prima era indirizzata ad affermare la prevalenza del principio monocratico: il ruolo del Presidente del Consiglio veniva collegato alla sua responsabilità sulla politica generale del governo, ritenendo che il riconoscimento di tale responsabilità non avrebbe avuto senso «se non fosse stata a lui attribuita un minimo di autonomia di decisione in ordine sia alla determinazione della medesima e sia ancora alla sua concreta attuazione nei singoli settori in cui essa si dirama». La norma, quindi, consentiva di riconoscere al Presidente del Consiglio una «preminenza» ed una «supremazia», tanto da poter essere considerato arbitro delle divergenze che sorgono all'interno del Consiglio e di sanzionare coloro che non si attengono alle decisioni di quest'ultimo. La seconda interpretazione privilegiava, invece, la responsabilità collegiale del Governo nella determinazione della politica generale, attribuendo al suo Presidente il ruolo di *primus inter pares* che aveva solo il compito di coordinare l'azione dei ministri già determinata in seno al Consiglio. Per lo più la dottrina ha seguito, tuttavia, una soluzione intermedia, in quanto si riteneva di poter escludere una scelta esplicita dei costituenti, sia in un senso che nell'altro, ma anzi si ravvisava una compresenza del principio monocratico con quello collegiale. Cosicché si riteneva, con varie sfumature interpretative, che il principio collegiale si esprimesse attraverso la determinazione della politica generale da parte del Consiglio e quello monocratico con l'esercizio dei poteri propri del Presidente nella fase antecedente o successiva al Consiglio stesso, lasciando alla prassi la prevalenza di uno dei tre principi organizzatori (monocratico, collegiale o anche quello della competenza ministeriale, che nell'esperienza passata del c.d. «ministerialismo» pre-repubblicano aveva un

fiducia da parte delle Camere al Governo, le prime contribuiscono a specificare l'indirizzo politico, renderlo concreto e, se opportuno, correggerlo. È sull'asse Governo-Parlamento che viene così a concretizzarsi la sovranità popolare ex art. 1 della Costituzione²⁰³. La particolarità di tale momento di sintesi è peraltro rappresentata dal costituire l'indirizzo politico il *trait d'union* fra titolarità ed esercizio della sovranità, consentendo al popolo – unico titolare della sovranità – anche l'esercizio della stessa, attuata attraverso lo Stato (nelle distinte funzioni statali raggruppate nei tre diversi gruppi di “poteri”), ma non lasciata alla sua totale discrezionalità – come avverrebbe in assenza di quel momento di impulso e di coordinamento – essendo invero frutto delle direttive impartite tramite l'espressione della volontà generale²⁰⁴.

fondamento storico rilevante). Si è passati infatti, da periodi in cui la figura del Presidente del Consiglio era di per sé particolarmente forte da riconoscergli un ruolo differenziato rispetto agli altri ministri (es. governi De Gasperi, 1945-1953), ad un lungo periodo in cui il Presidente era in una posizione di dipendenza rispetto alle scelte che avvenivano fuori dal Consiglio dei ministri ed in particolare all'interno delle segreterie di partito, dove venivano fatte le scelte sulle nomine dei ministri, le dimissioni di altri e le decisioni di indirizzo politico più importanti. La norma costituzionale, inoltre, non permetteva un'attribuzione di competenze specifiche al Presidente, ma solo generiche indicazioni sui poteri di questo che interagivano tuttavia con le funzioni e le competenze degli altri soggetti che componevano il Governo, nonché soggetti esterni (es. i partiti), ma che potevano incidere sugli equilibri interni ad esso.

²⁰³ V. R. Moretti, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXIX, Roma, 1993, p. 3. «Al popolo non appartiene soltanto il potere supremo, ma anche il suo concreto esercizio. Data l'impossibilità di realizzare in permanenza un governo popolare diretto, l'esercizio della sovranità non è separabile da una delega, più o meno estesa di funzioni. La legittimazione democratica deve permeare di sé le funzioni pubbliche primarie, come l'attività legislativa e d'indirizzo».

²⁰⁴ Tale impostazione è riconducibile a C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, op. cit., per il quale il titolare della sovranità è colui il quale esprime l'indirizzo politico, ossia il titolare di quella particolare funzione, superiore e distinta rispetto alle altre funzioni statali, cui spetta il compito di coordinarle e dirigerle, imprimendo loro un impulso unitario al fine di raggiungere, attraverso un armonico esercizio dei poteri, l'equilibrio dei poteri – condizione imprescindibile per addivenire ad un corretto esercizio della sovranità. Il Mortati, pertanto, incentrando la propria analisi sulla decisività dello studio dell'indirizzo politico, coglie un punto essenziale, a parere di chi scrive, nell'approfondimento dell'operatività intrinseca del principio di divisione dei poteri, poiché, mettendo l'accento sul vero fattore che conferisce unitarietà ai distinti poteri – che è per l'appunto l'indirizzo politico, ossia la funzione che condiziona e dirige tutte le altre funzioni statali (fra cui anche quella legislativa, che è ad essa subordinata) –, sottolinea allo stesso tempo il legame tra il popolo – quale titolare ed esercente del potere sovrano – e lo Stato che, distintamente rappresentato nei tri grandi gruppi di funzioni – riassunti nei tre poteri statali –, dal momento che l'indirizzo politico non è altro che l'espressione della ‘volontà generale’ (per come precedentemente interpretata) e quindi, in ultimo, del titolare del potere sovrano, cui, in ultimo, essa deve essere ricondotta. Inoltre, sul concetto di indirizzo politico come “circuito” e sulla necessaria dinamica circolare della sovranità, cfr. E. Cheli, *La sovranità, la*

1.2. Il problema della “ramificazione” dell’indirizzo politico²⁰⁵

Si ritiene che spesso si è indotti in errore non distinguendo *l’influenza* che si può esercitare sull’indirizzo politico (ad opera di altri organi costituzionali che non siano Governo e Parlamento – quali ad es. Capo dello Stato e Corte costituzionale – nonché partiti politici, lobby, gruppi di interesse ecc.), da intendersi quale meccanismo fisiologico anche dei processi di partecipazione alla decisione politica, dalla *definizione* dello stesso indirizzo; dunque dalla sua *determinazione*. In tale seconda ipotesi, infatti, non tutti gli organi operanti nell’ordinamento sarebbero idonei a *definire/determinare* l’indirizzo politico; dovrebbero esserlo gli organi frutto della dialettica e del compromesso, in via privilegiata l’asse Parlamento-Governo.

Più in generale, in relazione alla questione della titolarità dell’indirizzo, la dottrina si è interrogata sulla possibilità di riconoscere o meno, al Capo dello Stato ed alla Corte costituzionale, un ruolo nella formulazione dell’indirizzo politico.

Infatti, se la dimensione entro la quale l’indirizzo dovrebbe essere formulato, determinato e realizzato è quella rappresentata dal binomio Governo-Parlamento, ci si chiede se la titolarità dell’indirizzo politico debba essere riconosciuta in via esclusiva agli organi direttamente collegati alla sovranità popolare, oppure essere assegnata ad essi solo in via “prevalente”. La distinzione si basa sul presupposto che il Governo sia espressione diretta della sovranità popolare, e non il risultato di scelte e mediazioni politico-partitiche, che fanno venir meno il carattere di “investitura” dell’organo governativo²⁰⁶.

Va tuttavia rilevato che, sin dai primi studi successivi all’entrata in vigore della Costituzione, sebbene si sia negato il riconoscimento di una partecipazione attiva del

funzione di governo, l’indirizzo politico, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 306; L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, pp. 643 ss.; A. Manzella, *Il Parlamento*, terza edizione, Bologna, Il Mulino, 2003, *passim*, in particolare, cap. 2, pp. 77-109. Sin dagli albori dell’esperienza costituzionale, faceva cenno al “ciclo rappresentativo”, costituito dal collegamento strutturale tra Corpo elettorale, Camere e Governo, V. Sica, *La fiducia nel sistema parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 11, 1956, p. 5.

²⁰⁵ A tale problematica vi aveva già fatto riferimento A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, *op. cit.*, *passim*. Si specifica, inoltre, che, con riguardo ai problemi legati agli aspetti sovranazionali saranno oggetto di più ampia trattazione nel terzo capitolo.

²⁰⁶ In tal senso G. Grottanelli De Santi, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 3.

Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale alla determinazione dell'indirizzo politico, indubbia è (ed è stata) l'incidenza tanto delle pronunce della Consulta quanto delle attività poste in essere dal Capo dello Stato sulla formazione dell'indirizzo politico statutale²⁰⁷.

Infatti, l'attività dei giudici costituzionali è effettuata in maniera piuttosto ampia e libera, tanto che spesso la Corte, per giungere ad una decisione effettua scelte, opera bilanciamenti e indica priorità tra principi espressi nella Carta fondamentale. Tali scelte, secondo taluni autori²⁰⁸, fanno ritenere che la Consulta possa comunque esercitare una qualche incidenza sull'indirizzo politico di maggioranza, in virtù della posizione che tale organo riveste, delle competenze ad essa affidate (giudizio di legittimità delle leggi, conflitti fra poteri, referendum abrogativo) e dalla tipologia delle sue pronunce (sentenze interpretative, additive ecc.), rispetto a quanto in linea di principio è ascrivibile ad un organo di controllo e garanzia²⁰⁹.

Il giudice costituzionale darebbe, quindi, anche indicazioni per il futuro, «formulando indirizzi all'... indirizzo politico. E lo si fa a prescindere dalle forme al riguardo utilizzate, dai tipi di decisione, dagli effetti comunemente considerati loro propri: basti solo tenere a mente i moniti talvolta presenti nelle pronunzie di rigetto, spesso non diversi nella loro strutturale conformazione dalle indicazioni somministrate con le additive di principio»²¹⁰.

²⁰⁷ Si rinvia, a tal proposito, al lavoro di P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, VIII, n. 2, 1958, pp. 305 ss., e voce *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, XIII, 1966, pp. 719 ss.

²⁰⁸ T. Martines, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 160, per il quale, «il controllo di costituzionalità delle corti si esercita sull'atto sottoposto al loro giudizio ma si estende anche a quel settore dell'indirizzo politico del quale l'atto è espressione; ne deriva che la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'atto è, al tempo stesso, dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'indirizzo politico in esso obiettivizzato»; A. M. Sandulli, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, X, 1960, p. 710; G. Grottanelli De Santi, op. cit., p. 5.

²⁰⁹ In tal caso ci si riferisce anche alla *funzione politica* che può svolgere la Corte Costituzionale. In tal senso si veda, tra vari, A. Ruggeri, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte Costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in www.giurcost.org, 2014, secondo cui è possibile distinguere «l'incidenza che le pronunzie della Corte possono avere nei riguardi dell'indirizzo politico da quelle che esse possono spiegare sul sistema politico (o, più largamente, sul sistema politico-istituzionale)». Effetti politici, aggiunge l'A., essendo per antonomasia, l'atto oggetto del sindacato, «politico» (o meglio, anche politico).

²¹⁰ *Ivi*, pp. 10 ss. a cui si aggiunge «È poi di tutta evidenza la ricaduta di questo stato di cose sull'indirizzo politico tout court, di cui le leggi sottoposte a sindacato di costituzionalità, per un verso,

Va però sottolineato che non è così agevole considerare la Consulta quale organo di indirizzo politico, sia per la natura giurisdizionale della sua attività, sia per gli effetti delle sue pronunce che non necessariamente sono idonee ad interessare l'ordinamento nel suo complesso²¹¹. Come rilevato, infatti, «Il giudice costituzionale, al pari di ogni altro giudice, non può – come si è venuti dicendo – per suo strutturale e invalicabile limite, farsi portatore di un “indirizzo” politico in senso proprio, neppure di uno in “materia” costituzionale (o costituzionale *tout court*). Può, però, decidendo secondo occasione, incidere anche a fondo sui singoli enunciati, fino appunto a pervenire all'esito della loro sostanziale riconformazione»²¹².

Così come, anche l'altro organo di garanzia presente nel nostro sistema costituzionale, il Capo dello Stato, può presentare delle attribuzioni tali da poter condizionare l'indirizzo politico espresso dall'asse Parlamento-Governo. Ciò in virtù di una serie di poteri lui attribuiti: ad esempio con riguardo al potere di controllo sulla costituzionalità dei provvedimenti di maggioranza, arrestandone la promulgazione o emanazione; con riguardo ai poteri di esternazione e messaggi alle Camere, stimolando l'attività di indirizzo di organi “inerti”; con il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 92 cost.; attraverso il potere di

risultano portatrici ovvero (e per un altro verso) al quale apportano deroghe ora di maggiore ed ora di minore spessore [...]».

²¹¹ Si sottolinea che autorevole dottrina ha esaminato gli effetti politici della Corte Costituzionale, come già si è avuto modo di sottolineare. Per una disamina di questi aspetti (e anche con riguardo all'influenza esercitabile dal Capo dello Stato) si rinvia a A. Pirozzoli, *Il potere di influenza degli organi di garanzia*, Napoli, Jovene, 2013; C. De Fiores, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. Tondi della Mura – M. Carducci – R.G. Rodio (a cura di), *Corte Costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005 secondo cui la Corte Costituzionale non può supplire un Parlamento inerte senza che da ciò ne derivi un suo ruolo attivo nell'indirizzo politico, come ripreso anche da I. Ciolli, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Quaderni Costituzionali*, 26 maggio 2015, p. 4; C. Panzera, *Interpretare Manipolare Combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte Costituzionale*, Napoli, ESI, 2013; A. Ruggeri, *Indirizzo politico e giustizia costituzionale nel pensiero di T. Martines*, in M. Ainis – A. Ruggeri – G. Silvestri – L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998, nel quale si richiamano anche le teorie kelseniane del giudice delle leggi quale legislatore negativo o – secondo la raffigurazione datane da Martines – quale organo che, annullando la legge, allo stesso tempo sanziona l'indirizzo politico di cui la legge stessa è espressione: un giudice che, comunque, per questa ricostruzione teorica, interviene secondo occasione per riportare l'indirizzo nell'alveo costituzionale laddove dovesse aver da esso deviato.

²¹² In questi termini A. Ruggeri, *Gli “effetti” politici delle sentenze della Corte Costituzionale*, op. cit., pp. 10 ss.

scioglimento anticipato delle Camere, promuovendo la pronuncia del corpo elettorale²¹³.

Ciò risulterebbe ancor più importante se si ha riguardo alle scelte di politica economica, poiché, come si è avuto modo già di indicare, le decisioni di spesa rappresentano il momento privilegiato di allocazione delle risorse e di concreta attuazione dei diritti sociali.

Come infatti è stato opportunamente rilevato, «quando si fa riferimento ai problemi legati alla finanza pubblica, si è soliti distinguere tra vincoli a carattere contenutistico e procedurale²¹⁴. I primi alludono alla scelta di costituzionalizzare limiti invalicabili da parte del legislatore (e, tanto meno, da parte di atti sprovvisti di forza di legge) sia sul lato delle entrate che su quello delle spese. I secondi, invece, muovendo dalla natura di fonte sulla produzione dell'art. 81 cost.²¹⁵, tendono piuttosto a garantire un sistema di programmazione che consenta di predeterminare le linee portanti delle decisioni di finanza pubblica tra Governo e Parlamento. Successivamente, sulla base del quadro di riferimento così definito, questa prospettiva tende comunque ad assicurare, da un lato, al Governo la facoltà di svolgere il proprio indirizzo politico

²¹³ Si veda, a tal proposito P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, op. cit., pp. 305 ss., e Id., voce *Presidente della Repubblica*, op. cit., pp. 719 ss., il Capo dello Stato sarebbe *contitolare*, assieme a tutti gli organi costituzionali, di un indirizzo politico generale o costituzionale, tendente all'attuazione dei fini permanenti previsti in Costituzione; all'indirizzo politico costituzionale si affiancherebbe, poi, l'indirizzo politico contingente, espressione precipua della maggioranza di governo. Il Presidente della Repubblica sarebbe quindi titolare «di una competenza diversa da quella governativa e parlamentare, in quanto implica in ogni caso valutazioni oggettive, da effettuarsi in posizione di piena indipendenza rispetto agli orientamenti della maggioranza»; l'indirizzo politico costituzionale si atteggierebbe quale «limite di carattere generale all'indirizzo politico in atto, ovvero come presupposto per il legittimo determinarsi di un nuovo indirizzo politico». Con riferimento all'ambito dell'indirizzo politico, quindi, la «funzione presidenziale» consisterebbe nel «controllare l'indirizzo di maggioranza ed anche a correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali». *Contra* A. Ruggeri, *Gli "effetti" politici delle sentenze della Corte Costituzionale*, op. cit., pp. 10 ss. secondo cui «È evidente il diverso significato che si assegna al sintagma "indirizzo politico costituzionale" rispetto a quello ad esso datovi da P. Barile (e dai suoi seguaci)». Cfr. anche V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, XI, fasc. 1, 1958, pp. 178-184, in particolare nota 43. *Contra*, T. Martines, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 163-164, il quale sostiene la tesi dell'unicità dell'indirizzo politico, con la precisazione che «non tanto di indirizzo politico di maggioranza si può parlare, quanto di un indirizzo politico dello Stato (o generale)».

²¹⁴ Come rilevato da G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., pp. 40 ss.

²¹⁵ Cfr. P. De Ioanna, *Copertura delle leggi di spesa*, p. 133; A. Pagano, *Recenti sviluppi nella attuazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione*, p. 832; G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, p. 94, consultabili nel sito www.dati.camera.it;

economico attraverso le Camere e, dall'altro, al Parlamento quella di controllare che tale processo avvenga secondo le regole procedurali prefissate nel mantenimento di vincoli "condivisi", in quanto proposti dall'Esecutivo e accettati dal Legislativo, secondo quel nesso sinallagmatico espressione più compiuta della forma di governo parlamentare»²¹⁶.

Per tale motivo, a fronte di una situazione nella quale si registra un mutamento della nostra forma di governo parlamentare, l'indirizzo politico economico ormai "fuoriesce" (in gran parte) dagli organi rappresentativi, per trovare la sua sede privilegiata in decisioni "eterodeterminate" (sia a livello nazionale che sovranazionale).

Non ha caso è stato rilevato che l'integrazione europea ha determinato il trasferimento di questioni legislative dal livello nazionale al livello sovranazionale, favorendo in tal modo uno spostamento di potere interno verso i dirigenti, che rappresentano lo Stato all'interno delle istituzioni dell'UE. Inoltre, durante la crisi, la necessità di prendere decisioni rapidamente ha favorito i governi coinvolti nei vertici e le riunioni del Consiglio europeo e dell'Eurozona, nonché l'uso frequente del metodo intergovernativo²¹⁷.

²¹⁶ G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 39 e bibliografia richiamata dall'A.

²¹⁷ Per una disamina approfondita di tali problematiche in prospettiva comparata si rinvia a S. Ragone (a cura di), *Managing the Euro Crisis. National EU policy Coordination in the Debtor Countries*, New York, Routledge, 2018, secondo cui «European integration has determined the transfer of legislative matters from the domestic level to the supranational level, thereby also fostering an internal shift of power towards the executives, which represent the State within the EU institutions. Moreover, during the crisis the need to take decisions quickly has favoured the governments involved in the summits and the meetings of the European Council and the Eurozone, as well as the frequent use of the intergovernmental method. The executives have not only driven and coordinated anti-crisis policies outside national borders, but they have often manipulated the discourse internally, submitting to their corresponding Parliaments the measures agreed upon at the European level or with the Troika as a fait accompli. Parliaments tend to sanction such decisions, either because they are caught up in the 'saving the EU rhetoric' or because they are keen on being involved in budgetary and economic issues, even only *a posteriori*. In Cyprus, for instance, various opposition parties voted in favour of passing the crisis-related legislation out of responsibility, even though the Government had lost the parliamentary majority support at the beginning of 2014. In Greece, basically the only thing Parliament could do was ratify several decisions concerning anti-crisis measures that had been decided by the executive. In Ireland, there has also been a progressive limitation of parliamentary involvement in EU matters during the crisis, although its scrutiny functions were improved in 2002 through the EU Scrutiny Subcommittee of the Joint Parliament Committee for European Affairs. A few years later (in 2006) Portugal also granted the parliamentary Committee of European Affairs ex ante powers of scrutiny. In spite of its marginal role, the Italian Parliament, in comparison with the

Bisognerebbe, dunque, chiedersi se è proprio in ambito economico che sia possibile parlare di “*Parlamenti come stelle cadenti o cadute*”²¹⁸. Del resto, come attenta dottrina ha sottolineato²¹⁹, «dire sovranità condivisa e dire indirizzo politico condiviso è praticamente lo stesso: si tratta di due modi diversi per designare un solo concetto e, perciò, il fenomeno cui esso si riferisce. È vero che gli organi della direzione politica (e, segnatamente, il Governo²²⁰), attraverso le loro proiezioni in seno all'apparato governante dell'Unione, recuperano almeno una parte del ruolo politico-istituzionale un tempo detenuto in seno allo Stato; com'è però chiaro, altro è il potere decisionale di cui ciascun organo disponeva in ambito nazionale, prima che si perfezionasse la trasmigrazione di parte della sovranità al piano sovranazionale, ed altra cosa il possesso solo di una quota della stessa da far valere al confronto con gli esponenti degli altri Stati membri in seno agli organi dell'Unione. Quand'anche dunque sia riconosciuto agli organi nazionali un ruolo invero non secondario, specie nella fase ascendente del processo decisionale europolitano, resta il fatto che una massa imponente di interessi bisognosi di appagamento rimane ormai sottratta all'autodeterminazione ed alla regolazione degli organi suddetti e rimessa ad attori istituzionali operanti fuori delle mura domestiche»²²¹.

legislatures of the other countries most affected by the 1 financial crisis, was considered to have been the most active in recent years».

²¹⁸ L'espressione “*fallen stars*”, in riferimento all'istituzione parlamentare è utilizzata da S. Ragone (a cura di), *op. cit.*, p. 138.

²¹⁹ A. Ruggeri, *Gli “effetti politici” delle sentenze della Corte Costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, *op. cit.*, p. 4.

²²⁰ Meno consistente, invece, come si sa, il ruolo del Parlamento o delle Regioni alla formazione degli atti europolitani, laddove quello di esponenti del Governo in seno al Consiglio e, soprattutto, al Consiglio europeo è di diretta compartecipazione alla loro elaborazione.

²²¹ A ciò A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 8 aggiunge « Le esperienze appena richiamate, unitamente a molte altre, costituiscono una eloquente testimonianza del fatto che, mostratosi ostruito ovvero fortemente ristretto e comunque non gratificante un canale di sbocco delle domande sociali, queste ultime se ne sono costruite a forza (nel senso proprio del termine, vale a dire forzando il dettato costituzionale) un altro, anzi altri, indirizzandosi dunque naturalmente verso le sedi in cui si amministra giustizia, quale che ne sia la natura (comune ovvero costituzionale) e il livello istituzionale (nazionale e sovranazionale). Il dato che prepotentemente emerge e si rende immediatamente visibile è, dunque, quello della confusione dei ruoli, con grave sofferenza del principio della separazione dei poteri, al punto che una sensibile dottrina si è spinta fino a teorizzare questo stato di cose, offrendovi un generoso avallo teorico, sì da ragionare di una sostanziale indistinzione delle pubbliche funzioni già secondo modello costituzionale»; come rilevato anche da O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2010.

2. “L’altra faccia della medaglia”: la gravidanza dell’organo esecutivo

Forse è scontato il riferimento al noto brocardo latino “*in media stat virtus*” ma in realtà nell’ambito della definizione dell’indirizzo politico economico, è utile rimarcare come, rispetto ad una situazione che potremmo definire “ideale”, di piena sinergia tra legislativo ed esecutivo, quando “l’ago della bilancia” pende troppo a favore dell’uno o dell’altro si registra eccessiva conflittualità. In dottrina, infatti, si è rilevato come tale oscillazione faccia propendere, ormai, per una maggiore gravidanza dell’organo esecutivo rispetto a quello legislativo, soprattutto nel settore economico e per i paesi della zona euro “debitori”²²².

Ciò, più in generale, dato anche il legame sempre più stretto che assumono i problemi connessi alla tecnica legislativa e le scelte politiche, poste le esigenze di razionalizzazione della forma di governo e l’esigenza di raggiungere gli obiettivi di

²²² Ci si riferisce sempre al lavoro di S. Ragone (a cura di), *Managing the Euro Crisis*, op. cit., pp. 135 ss. nella quali si fa riferimento rispetto alle “*stelle cadute*” (i Parlamenti) alle “*stelle in ascesa*” (*rising stars*) tra le quali vi è il Primo Ministro e il Ministro di Economia e Finanza. Si specifica, infatti, «overall, there have been several internal and external factors that have pushed towards an increasing importance of the PM, especially the growing importance. The domestic actors and the balance of power within the core executive of the European Council in EU policy-making. During the crisis, the coordination tasks of the PM and their Offices have been strengthened. Even in Portugal, where the MFA is still a very relevant actor, the temporary taskforce (ESAME) put in place to coordinate the implementation of the MoU was situated close to the Office of the PM. In Greece, the PM had traditionally been strong politically but had exercised few coordination tasks, while the Deputy PM in charge of monitoring the coordination had also played a minor role. Nevertheless, between 2010 and 2012, the Office of the PM was transformed into a General Secretariat and was provided with a ‘Strategic Planning Unit’ (focused on the implementation of the reforms) and an ‘EU and International Relations Office’ (with broader tasks). Moreover, the General Secretariat of the Government (GSG) included an Office for International and Community Issues in 2010.

In Italy as well, the Office of the PM has been transformed into the major coordination venue since the late 1980s, with the establishment of the Department for Coordination of Community Policies in 1987 (today Department for European Policies, DEP) and the corresponding Minister or Secretary of State for European Affairs. The DEP has always been attached to the Office of the PM and charged with coordinating EU policies in collaboration with other bodies also located there: the Interministerial EU Committee and the Technical Evaluation Committee.

In the Italian case, the strengthening of the PM’s role during the crisis was due to the new comprehensive approach to European affairs undertaken by the Italian Government and, in particular, by Matteo Renzi who became PM in 2014. This approach was accompanied by the target of improving the Italian performance in the ascending phase. The attitude, personal skills, and political background of the PM in other cases also had an impact on the coordination mechanisms arranged within the executive. If it is partially true with respect to Portugal, it is clearly visible in the statements of the SYRIZA-led majority elected in Greece in 2015, which changed the existing system to purposefully create different levels of negotiations with the creditors».

better regulation, che vengono indicati dall'Europa, e che, in un contesto di crisi globale e di sistema, si ritiene non possano più essere messi da parte²²³.

Qualora volessimo, però, limitarci solo a questo assunto, non rileveremmo una situazione “patologica” (intesa proprio come “non-fisiologica” alla luce di quanto detto fino ad ora), dal momento che non è esclusa l'idea per cui sia l'esecutivo ad essere l'organo privilegiato ad operare in ambito economico; ciò, in particolare, perché le decisioni da adottare in tale ambito richiedono provvedimenti repentini che mal si conciliano con i tempi più dilatati del dibattito parlamentare; così come per i mercati finanziari o le istituzioni europee è decisamente più agevole interloquire con pochi e determinati soggetti (sia esso il Presidente del Consiglio dei Ministri, il singolo Ministro o il Consiglio dei Ministri) anziché con un'assemblea parlamentare, espressione di numerose e differenti istanze sociali.

Esistono, poi, degli ulteriori elementi involutivi che incidono sul versante del principio di legalità, della certezza del diritto e della forma di governo: si pensi, ad esempio, al fenomeno della decretazione d'urgenza, dello sviluppo massiccio del potere di ordinanza del Governo e quindi del mutato rapporto di questo organo con il Parlamento che si sviluppa su un asse chiaramente sbilanciato a favore del primo, il quale ha notevolmente espanso la sua competenza, a fronte di quella del Parlamento, diventato un organo di mera ratifica delle decisioni governative²²⁴.

Ed ancora, va sicuramente individuato, quale ulteriore fattore e causa di tali mutamenti, la crisi della legge, dunque, crisi del parlamento e della rappresentanza politica: una crisi che coinvolge, a un tempo e in uno stesso destino, i rappresentanti

²²³ Si pensi alla Comunicazione relativa alla valutazione dell'impatto 2002 COM (2002)276 DEF.; comunicazione *Principi essenziali e requisiti minimi delle procedure di consultazione delle parti interessate* COM (2002)277 DEF.; comunicazione *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* COM(2003)71; Commissione europea, *Better regulation for growth and jobs in the European Union* COM(2005) 97 DEF.; *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo* COM(2005) 535 DEF.; High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, *Action plan on the reduction of administrative burdens*, 2007; Commissione europea, *Impact assessment guidelines 2009* e *Impact assessment guidelines for EU lamfalussy level 3 committess* 2008.

²²⁴ Si pensi, ad esempio, alla nota espressione “*il Governo in Parlamento*”; tra i molti che hanno affrontato questo tema, soprattutto in relazione alle ultime legislature, si rilevano: A. Barbera e T.F. Giupponi, *La prassi degli organi parlamentari*, Bologna, Bononia University Press, 2008; T. E. Frosini, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, n. 3/2102, p. 612 ss.; E. Pattaro, *La prassi del Governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3/2013, pp. 419-455; *Id.*, *Il governo Letta e il governo Monti: due diversi “governi del Presidente”*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013, p. 621 ss.

e i rappresentati²²⁵ resa ancora più evidente dall'aumento dei bisogni sociali, dalla loro connaturata conflittualità, dall'emergere di nuovi diritti fondamentali per il cui riconoscimento il legislatore manifesta evidenti ritardi e carenze.

All'espansione delle funzioni governative in diversi ambiti, la funzione legislativa (ascrivibile notoriamente al potere legislativo) viene così assorbita dal governo²²⁶. Ciò è emerso, in particolar modo, dalle analisi condotte negli ultimi anni, secondo cui le leggi formali sarebbero meno di un terzo del totale della normativa, registrandosi, invece, un incremento degli atti con forza di legge, modificativa non solo della forma di governo ma anche della stessa forma di stato²²⁷.

Tale processo risente anche, come si avrà modo di evidenziare nei paragrafi che seguono, della forte correlazione tra tecnica e politica, che emerge, sotto diversi profili, anche nell'esercizio della funzione normativa ascrivibile all'organo di governo. Ciò sia sotto l'aspetto del tipo di atto da adottare, sia da un punto di vista redazionale e contenutistico; non è possibile, in tale sede, approfondire tali aspetti, basti però sottolineare che, da un punto di vista della scelta del tipo di atto normativo, la principale conseguenza è stata l'emersione di modelli deliberativi sostitutivi del dibattito parlamentare, motivati prevalentemente dall'urgenza di contrastare la crisi economica, che però rischiano di incidere in maniera eccessivamente negativa sulla democrazia rappresentativa. Ciò soprattutto se si ha riguardo al processo decisionale economico, che sconta, come si è avuto modo di sottolineare, il "peso" della tempistica non solo imposta dai mercati ma anche «dagli

²²⁵ In tale senso si rinvia a M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 109 ss., e Id., *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015, pp. 113 ss.; v., inoltre, G. Brunelli, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. Biondi-G. Brunelli-M. Revelli, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, ESI, 2016, pp. 21 ss., e A. Ruggeri, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte Costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, op. cit., p. 5 ss.

²²⁶ Cfr. M. Cartabia, *Legislazione e funzioni di governo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2006.

²²⁷ Cfr. A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 16; A. Simoncini, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in www.gruppodipisa.it

strumenti di *governance* economica europea²²⁸, sospingendo il Parlamento (ma in generale i Parlamenti nazionali degli stati membri) in un alveo in cui il suo ruolo diviene davvero marginale, per lo più ratificatorio²²⁹ di decisioni prese in altra sede»²³⁰. Motivo per cui tra i fattori che contribuiscono all'indebolimento dei Parlamenti nazionali va rilevato che le misure di contrasto della crisi economica e finanziaria sono spesso adottate con atti normativi che marginalizzano il ruolo degli stessi²³¹.

Di qui, come sottolineato in dottrina, si è verificata «una doppia torsione del modello costituzionale, per un verso assistendosi ad un vistoso squilibrio nei rapporti tra gli organi della direzione politica e, per un altro verso, ad una parimenti vistosa confusione dei ruoli di questi ultimi e degli organi di garanzia»²³² nonché alle relazioni tra giudici e legislatore (come già precedentemente si è avuto modo di sottolineare).

Nonostante si possano muovere tali rilievi, va comunque sottolineato che la patologia ordinamentale alla quale si assiste (o comunque si è assistito) è individuabile nella configurazione attuale che assume l'organo esecutivo nel suo complesso e nella sua collegialità; all'interno del quale non è più possibile rinvenire in materia economica un dialogo o interlocuzione tra soggetti di pari grado (i singoli Ministri e il PCDM quale "*primus inter pares*"²³³), quanto piuttosto una preminenza del Primo Ministro o del Ministro di Economia e Finanza sugli altri.

²²⁸ Per approfondire tali aspetti, si v. A. Papa, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016.

²²⁹ Si richiama in tal senso, la locuzione *Parlamento consulente* ascrivibile a E. Rossi (a cura di), *Il Parlamento "consulente"*, Napoli, Jovene, 2002.

²³⁰ Così, A. Sciortino, *op. cit.*, p. 18. Cfr. anche, con riguardo al rapporto sistema delle fonti ed esecutivo nonché lo spostamento il passaggio da un collegio parlamentare riflettente le molteplici posizioni ideologiche degli interessi del Paese alla pregnanza di un organo tendenzialmente monocratico e stabile, M. Della Morte, *Sistema delle fonti e peso dell'esecutivo*, in in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 133 ss.

²³¹ Cfr. F. Balaguer Callejón, *Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti Costituzionali e sui Parlamenti nazionali*, 2015, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it e A. Sciortino, *Governance economica europea e Parlamenti nazionali*, 2015, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it.

²³² Così A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 6.; Cfr., inoltre, A. Morelli, *La democrazia come sistema aperto: il caso italiano*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 80 ss.

²³³ Principio ribadito anche più di recente dalla Consulta con sentenza n. 262 del 21 ottobre 2009.

Come, infatti, rilevato in dottrina, già dopo la l. 400/1988, e la successiva normazione ad inizio anni Novante del secolo scorso²³⁴, la ricerca di un punto di equilibrio tra direzione monocratica e collegialità²³⁵ fu presto abbandonata²³⁶ «nel segno dell'emergenza e sotto la pressione della crisi economica e dei vincoli comunitari» con un conseguente rafforzamento dei poteri del *premier*²³⁷.

La “*destrutturazione della collegialità*”²³⁸ è altresì accentuata dalla cd. *governance multilivello*, e dal complesso raccordo tra governi nazionali e istituzioni europee, dove, «al rafforzamento del Presidente del Consiglio, come garante dell'attuazione delle politiche comunitarie, fa riscontro anche la crescita di un articolato apparato organizzativo»²³⁹.

Non vi è dubbio, quindi, che il Governo presenti per molti aspetti una collegialità atipica, cui nel tempo si è cercato di porre rimedio non attraverso la valorizzazione dei poteri di direzione che il Primo Ministro può avere nel collegio e sul collegio ma, come sottolineato in dottrina, «attraverso percorsi trasversali, *tra i quali*, la ipertrofica dilatazione dell'apparato della Presidenza [...] frustando, *così*, il tentativo, effettuato nella l. n. 400, di individuare e tipizzare gli atti di indirizzo, dal

²³⁴ Cfr. S. Merlini-G. Guiglia, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994, pp. 477 ss.; E. Catelani, *Commento all'art. 95 cost.*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 1842 ss.; A. Pajno, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. Pajno-L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 86 ss.

²³⁵ Equilibrio evidenziato in dottrina da L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 675 ss.; E. Cheli-V. Spaziantè (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, pp. 43 ss.; P. Barile, voce *Consiglio dei ministri*, in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1991.

²³⁶ Anche a causa del prevalere delle dinamiche interpartitiche, come sottolineato da S. Bartole, *Assetto del governo e relazioni intergovernative*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 353 ss. e da E. Cheli-V. Spaziantè, *op. cit.*, p. 49, che hanno parlato di “*governo a direzione plurima dissociata*”.

²³⁷ In questi termini, M. Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 52 ss. Sulla tendenza verso il principio monocratico cfr. S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011; e G. Pasquino (a cura di), *Capi di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

²³⁸ Tale locuzione è impiegata da M. Cuniberti, *op. cit.*, p. 57.

²³⁹ Cfr. M. Cuniberti, *op. ult. cit.*, pp. 57-58 e bibliografia indicata dall'A.; nonché S. Baroncelli, *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 151 ss.; A. Ruggeri, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri in rapporto alle Comunità europee*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 1194.

programma di governo alle direttive presidenziali»; a ciò l'A. ha aggiunto che «non maggiore successo incontra il tentativo di formalizzare gli altri atti di indirizzo, sicché l'unico strumento non legislativo idoneo ad esprimere una funzione di indirizzo rimane il Documento di Economia e Finanza, e per il resto la funzione di indirizzo finisce col risolversi nell'attività normativa, originando una produzione legislativa tanto alluvionale quanto, spesso, inefficace»²⁴⁰.

È necessario domandarsi, allora, se la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio postuli necessariamente una maggiore rilevanza “delle logiche economiche” su gli altri diritti; come se le disposizioni di cui all'art. 81 cost., e il procedimento di bilancio, possano porsi al di sopra di tutto l'impianto costituzionale²⁴¹, come si avrà modo di meglio specificare anche nell'analisi oggetto del terzo capitolo, poiché idoneo ad incidere anche sulla seconda parte della Costituzione, data l'impossibilità del sistema politico di poter far fronte a tali cambiamenti²⁴²; di qui, la conseguenza inevitabile del rafforzamento del Ministero di Economia e Finanza, insieme al Presidente del Consiglio dei Ministri²⁴³.

²⁴⁰ In questi termini M. Cuniberti, *op. ult. cit.*, p. 62.

²⁴¹ A titolo esemplificativo si ricorda che tali rilievi erano già stati posti in evidenza da M. Luciani, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale negli anni Novanta*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989, pp. 114 ss., nel quale emerge come la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio diventi il bene da tutelare maggiormente, alla stregua, dunque, di un principio supremo; nonché in termini simili D. Mone, *Banche centrali, politiche monetarie e tutela dei diritti. Riflessioni a margine di O. Roselli (a cura di), Europa e Banche centrali, ESI, 2004*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2005, p. 259 ss., in particolare pp. 265 ss.; ed ancora, I. Ciolli, *op. cit.*, p. 2, anche in riferimento alle sent. della Corte Costituzionale n. 88/2014 e 10/2015 nelle quali si era cominciato ad affermare che il “nuovo” vincolo di bilancio sarebbe stato esteso anche alle decisioni della Consulta, anche se, come sottolineato dall'A. «quel che convince meno è l'asserzione che un vincolo identico a quello del legislatore possa gravare sulla Corte tanto da prevalere su altri principi e diritti».

²⁴² Per approfondire tali aspetti si rinvia a P. Carrozza, *Tecnica e politica: la necessaria complementarietà*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 97 ss.

²⁴³ Diversa è la lettura che dà G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio, op. cit.*, p. 76 secondo cui il peso crescente del Ministro di Economia e Finanza si tradurrebbe in un indebolimento del Presidente del Consiglio dei Ministri; cfr. anche E. Colarullo, *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in P. Caretti-M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di E. Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 261 ss.

2.1. La “nuova” figura del Ministro di Economia e Finanza

Come si è avuto modo di sottolineare precedentemente, negli ultimi anni della storia repubblicana (in particolare a partire dagli anni di consolidamento anche dell’Unione Europea culminati con il Trattato di Lisbona del 2007), si è registrata una tendenza verso il rafforzamento della figura del Ministro di Economia e Finanza relativamente alle scelte da adottarsi in ambito di indirizzo politico economico.

In particolare non è possibile ignorare, per le ricadute che ha comportato anche sulla titolarità dell’indirizzo politico, delle decisioni in materia di bilancio e dell’incremento del debito pubblico italiano, il “*divorzio*” tra Banca d’Italia e Ministero del Tesoro, che in questa sede non è possibile approfondire.

Ciò, si è ribadito, non solo per delle variabili “endogene” ma anche e soprattutto “esogene” ed ascrivibili al contesto europeo, laddove si sono rafforzati i poteri di decisione basati sul metodo intergovernativo, i quali, pur muovendo da esigenze di risoluzione della crisi economico finanziaria e stabilizzazione dei mercati, hanno travolto inevitabilmente gli assetti istituzionali interni agli stessi Stati membri, spostando il “baricentro” verso l’esecutivo a danno dei parlamenti. A livello ordinamentale interno, invece, hanno assunto particolare rilievo i rapporti endogovernativi: le relazioni con il Presidente del Consiglio e con gli altri ministri, oltre che dall’evoluzione diacronica della disciplina, sono stati fortemente influenzati dall’assetto del sistema politico e dagli equilibri, anche in termini di stabilità, al suo interno.

2.1.1. Le variabili “autodeterminate”

Il ministero dell’economia e delle finanze è stato oggetto di un ciclico processo di fusione e divisione che ne ha determinato la struttura e le funzioni.

Storicamente, l’impostazione cavouriana prevedeva la gestione delle entrate e delle spese in capo al Dicastero delle Finanze. Fu avvertita però ben presto l’esigenza di ridurre il forte potere pervenuto nelle mani di quest’unico dicastero, per tale motivo questo venne scisso e fu istituito il Ministero del Tesoro. In capo al primo rimasero le

funzioni inerenti la gestione delle imposte, al secondo furono attribuite quelle relative alla contabilità, al patrimonio e al tesoro.

Questo equilibrio si mostrò tuttavia ben presto precario; le competenze furono con De Stefani ricondotte nelle mani del Ministero delle Finanze; dopo circa venti anni, in piena seconda guerra mondiale, il Ministero del Tesoro fu di nuovo ricostituito. Negli anni successivi, su proposta di Luigi Einaudi, fu creato un nuovo dicastero, il Ministero del Bilancio. Seguì un periodo di proposte di riordino e riunificazione dei ministeri economici; solo all'inizio degli anni '90 ha avuto inizio una reale riforma volta a riorganizzare la pubblica amministrazione, in particolare con le "Leggi Bassanini" relative alla ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di Governo.

Il processo che ha condotto alla strutturazione dell'attuale Mef è scindibile in due diverse fasi: la prima, anni 1996/1997, conclusasi con la definitiva unione tra il Ministero del Tesoro e del Bilancio, sotto la responsabilità del Ministro Ciampi; la seconda, conclusasi con la successiva fusione con il Ministero delle Finanze.

Questa ristrutturazione ha preso le mosse dalla riforma generale che ha interessato l'organizzazione del Governo; in particolare, il d.lgs. 300/99, oltre alla rivisitazione delle strutture parte del Ministero del Tesoro-Bilancio, ha promosso la fusione dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica con il Ministero delle Finanze, creando così il Mef.

Con la riforma, peraltro caratterizzata da una consistente incertezza nella definizione e nell'organizzazione del nuovo assetto ministeriale, è emerso come la scelta di intensificare le decisioni di finanza pubblica in un unico attore, da un lato si è allineata agli schemi europei, in cui è presente un unico interlocutore con tale sede; dall'altro, ha intrinsecamente comportato un aumento del "potere" imputabile al Mef e, in parte, il conseguente affievolimento dei poteri in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri²⁴⁴.

Ciò è stato determinato anche da una riorganizzazione interna al Ministero stesso e da alcune sue attuali componenti²⁴⁵.

²⁴⁴ In questi termini e per approfondire l'evoluzione storica del dicastero, si richiama il lavoro di S. Bigatti, *Il ruolo istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla luce della crisi economico-finanziaria*, in *Federalismi.it*, 01/2017.

²⁴⁵ L'organizzazione attuale del Mef, come prevista dall'art 23 del d.lgs. 300/99, è parte della più ampia riforma dell'organizzazione del Governo ai sensi della l. 59/97. Al vertice del ministero si colloca il Ministro e le strutture con esso direttamente cooperanti: viceministri, sottosegretari di Stato,

In particolare, il principale dipartimento del Mef è la Ragioneria generale dello Stato, ritenuta il fulcro del potere del Dicastero dell'Economia: è l'unica autorità in grado di incidere sul potere del Governo di decisione di spesa in modo generale, nonché nella preliminare fase, laddove, la c.d. "apposizione del bollino"²⁴⁶ risulta il principale strumento di influenza nelle scelte di spesa pubblica²⁴⁷. Trattasi in particolare di una sorta di avallo dato dall'amministrazione finanziaria al definitivo passaggio dell'atto al Governo, Consiglio dei Ministri e relativa Presidenza. Parallelamente a questo ampio potere, la Ragioneria generale dello Stato ne detiene un altro, ovvero quello rinvenibile nella precisa e puntuale conoscenza dei c.d. "cordoni della borsa"²⁴⁸; la Ragioneria è infatti l'unica in grado di disporre di dati contabili e conoscenze economico-finanziarie, cosicché tutti gli altri soggetti dell'ordinamento sono costretti a rifarsi a tali conoscenze. Per di più, alla luce del processo di integrazione europea, la Ragioneria generale dello Stato è stata investita di ulteriori adempimenti relativi al rispetto dei rigorosi vincoli del patto di stabilità, ricoprendo il ruolo di "tutore finanziario"²⁴⁹ del sistema amministrativo.

uffici di diretta collaborazione e OIV. I viceministri – così come previsto ai sensi dell'art 10 co. 3 della l. 400/1988 - dispongono di deleghe relative ad un'intera area di competenza o di una o più strutture dipartimentali o di più direzioni generali, oltre a vedersi riconosciuta la possibilità di partecipare alle sedute del Consiglio di ministri per riferire in relazione a questioni loro delegate. I secondi, sempre in base all'art. 10 comma 3 della l. 400/88, collaborano con il Ministro ed esercitano i compiti loro delegati. In più, possono intervenire alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari e rispondere ad interrogazioni e interpellanze. Ne emerge chiaramente la strategicità della loro nomina, nonché la loro responsabilità, solidale con il Ministro e con l'intera compagine governativa, nei rapporti con l'assemblea parlamentare sul piano più strettamente politico. Per quanto concerne gli uffici di diretta collaborazione con il ministro, anche in questo caso è forte la commistione tra profili tecnici e politici. Di rilievo è in particolare la posizione di mediazione che svolge il gabinetto del Ministero tra vertice politico e funzioni amministrative. Oggi, il d.p.r. 227/2003 regola tali uffici, con soluzioni organizzative ereditate dagli apparati soppressi degli ex tre dicasteri ma adattate alla mutata fisionomia dell'amministrazione. Per approfondire tali aspetti si rinvia a S. Bigatti, *op. ult. cit.*, pp. 6 ss.

²⁴⁶ Purtroppo, non essendo prevista in forma specifica alcuna disposizione normativa, non parrebbe riconducibile ad alcun vincolo giuridico in senso stretto; almeno in linea teorica la "bollinatura" potrebbe anche non essere apposta. La prassi ha però totalmente avallato questo potere dell'amministrazione: nessun atto privo di "bollinatura" è mai giunto agli uffici del Quirinale.

²⁴⁷ Cfr. E. D'Alterio, *Finanza pubblica e amministrazione: "Verifiche" e "Bollino" della Ragioneria generale dello Stato*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, n. 4/2016, pp. 1009 ss; S. Cassese, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Riv. Trim. di dir. pubb.* n. 3/1974, pp. 962 ss;

²⁴⁸ Cfr. S. Bigatti, *op. cit.*, p. 11.

²⁴⁹ E. D'Alterio, *Finanza pubblica e amministrazione: "Verifiche" e "Bollino" della Ragioneria generale dello Stato*, *op.cit.*, pp. 1009 ss.

Da ultimo, anche la recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica pare rafforzare ulteriormente il ruolo cruciale della Ragioneria generale dello Stato: di fatto il Mef è stato messo nelle condizioni di avere a disposizione dati ancora più preziosi riguardanti l'andamento della finanza pubblica; ancora, il passaggio della legge di bilancio dalla forma c.d. "formale" a "sostanziale" comporta, anche se in via indiretta, un'estensione della procedura di "bollinatura". Da ultimo, sono state ulteriormente arricchite le disposizioni riguardanti la copertura finanziaria delle leggi che, in base all'art. 17 della l. 196/2009, rendono la procedura molto più articolata.

Da questa breve panoramica esposta, si possono, dunque, evincere i motivi che, a livello ordinamentale interno hanno condotto ad un mutamento di equilibrio tra Parlamento e Governo nell'ambito della determinazione dell'indirizzo politico economico.

Per quanto attiene agli aspetti più propriamente legati al rapporto tecnica-politica, cui tale dicastero soggiace, si rinvia al paragrafo 3. Basti qui aggiungere che è evidente, come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi precedenti, come sia mutata nel tempo, al mutare dell'organizzazione del Ministero stesso, anche il rapporto all'interno del Consiglio dei Ministri.

Si è detto infatti che, differentemente dall'impianto cui mirava la l. 400/1988, ovvero attribuire maggiore rilevanza al Presidente del Consiglio dei Ministri quale coordinatore e promotore dei lavori, la normativa successiva è risultata scarna soprattutto con riguardo al rafforzamento dei processi decisionali²⁵⁰ e dando seguito ad esiti diversi²⁵¹. A ciò va aggiunta la cd. "svolta maggioritaria" del 1993, poiché modificandosi il sistema elettorale il ruolo del Presidente si è accresciuto sempre di più.

Nonostante queste variabili "autodeterminate", «l'equilibrio dei rapporti endogovernativi si basa, oggi come in passato, sulla stabilità politica all'interno del governo e altresì sul rilevante ruolo che è giocato dalle scelte di politica economica»²⁵². È proprio in tale ambito che è possibile rinvenire un'involuzione dei poteri del *premier* a vantaggio del Ministro di Economia e Finanza. Infatti, con

²⁵⁰ In particolare si veda A. Pajno – L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, op. cit.

²⁵¹ Si è sottolineato, dando seguito ad un incremento dell'attività normativa governativa a danno dell'organo legislativo con conseguente rafforzamento del *Premier*.

²⁵² In tal senso S. Bigazzi, op. ult. cit., p. 21.

l'entrata in vigore delle l. 303/1999 che ha condotto all'unione dei diversi dicasteri sotto un unico Ministro si è creata una figura ministeriale particolarmente forte e in grado di influenzare notevolmente l'operato dell'intero Consiglio dei Ministri²⁵³.

In particolare, tanto più l'asse Presidente del Consiglio-Ministro dell'economia è solido, tanto più tende a relegare in secondo piano gli altri ministeri. In modo particolare, questa tendenza si accentua poichè il Mef gode di una componente tecnica più elevata degli altri dicasteri e di una maggiore legittimazione politica del Primo Ministro; ciò, tuttavia, non è pacifico in dottrina. Si distinguono, infatti, le posizioni di coloro i quali ritengono che nel caso in cui il Presidente del Consiglio goda di una forte legittimazione politica questa tende ad influenzare positivamente il rafforzamento del ruolo Mef²⁵⁴; e, al contrario, coloro i quali ritengono che i condizionamenti di carattere sovranazionale o internazionale abbiano fatto assumere un peso determinante al Mef in modo assoluto, incidendo negativamente sulle prerogative del Presidente del Consiglio il quale assume piuttosto la veste di mediatore tra le diverse istanze dei componenti dell'Esecutivo, invece che di determinatore di indirizzi unitari²⁵⁵. In linea più generale quest'ultima criticità è riconducibile alla crisi della collegialità del Governo e segnatamente al fallimento del tentativo, operato con la l. 400/88, di valorizzare il delicato equilibrio tra principio collegiale e funzione di direzione affidata al Presidente del Consiglio; «ne deriva che in un bilanciamento così precario, in cui la stabilità del Governo si regge sulla base di rapporti fiduciari tra il Premier, ministri, viceministri, nonché sottosegretari e dirigenti tecnici, il Mef è divenuto il principale interlocutore, nonché attore in grado di influenzarne le decisioni»²⁵⁶.

2.1.2. Segue: le variabili “eterodeterminate” (cenni).

²⁵³ Cfr. R. Cherchi, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 420 ss. e Id., *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del governo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 5/2015.

²⁵⁴ R. Cherchi, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, op. cit.

²⁵⁵ Cfr. G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio e situazioni di crisi politica*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 76; E. Colarullo, *Dieci anni di manovre finanziarie*, op. cit., p. 261.

²⁵⁶ In questi termini S. Bigazzi, op. cit., p. 23.

Se per lungo tempo le politiche economiche erano sempre state considerate una riserva politica degli Stati membri, con il trattato di Maastricht prima e quello di Lisbona poi, queste sono divenute questioni di “interesse comune”²⁵⁷. Con l’aggravarsi della crisi economico-finanziaria, la naturale esigenza di accentramento delle decisioni ai fini della stabilità dei mercati ormai uniti, è sfociata in un maggiore coinvolgimento del livello europeo nella programmazione come metodo di governo dei conti pubblici e come strumento di *governance*²⁵⁸.

Nel corso degli ultimi anni, il processo di integrazione europea ha determinato anche un riassetto nel sistema di *governance* economica (anche per l’incidenza che assumono le istituzioni europee, in particolare il Consiglio europeo). Con l’introduzione del Patto di Stabilità e Crescita (che sarà oggetto di ulteriori approfondimenti nel capitolo successivo), basato sulla sorveglianza *ex post* delle politiche di bilancio, non si è riusciti a scongiurare il pericolo (per il quale tale Patto era stato elaborato) che eventuali squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni Stati membri potessero ripercuotersi anche sugli Stati non direttamente investiti dagli stessi²⁵⁹. Ciò ha posto le basi per la successiva adozione del “meccanismo” del “Semestre europeo”²⁶⁰.

²⁵⁷ D. A. Capuano-E. Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, pp. 227 ss., in A. Manzella-N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare europeo*, Torino, Giappichelli, 2014.

²⁵⁸ G. Rivosecchi, *Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2011.

²⁵⁹ Dipartimento della Ragioneria di Stato, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo “Semestre europeo”* (Legge n. 39 del 2011), Roma, 2011, in www.rgs.mef.gov.it

²⁶⁰ Disciplinato dal reg. CE 1175/2011 che ha introdotto l’art. 2 *bis* al reg. CE 1466/97. E’ un meccanismo che ha ad oggetto molteplici attività, tra le quali: a) elaborazione e la vigilanza sull’attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli dell’Unione; b) la predisposizione e la verifica dell’attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto; c) la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità e dei programmi di convergenza; d) la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri a supporto della strategia dell’Unione per la crescita e l’occupazione, definiti in linea con gli indirizzi economici di massima, con gli orientamenti in materia di occupazione e le indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all’inizio del ciclo annuale di sorveglianza; e) nonché la vigilanza volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici a norma del reg. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici. A tal proposito, cfr. V. G. Rizzoni, *Il “semestre europeo” tra sovranità di bilancio e auto vincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2011; e S. Bigazzi, *op. cit.*

Attraverso tali meccanismi e la “sincronizzazione” delle attività delle istituzioni degli Stati membri, si è mirato ad unificare i tempi di valutazione delle politiche economiche e di bilancio a livello dell’Unione, consentendo al Consiglio di operare una valutazione dei singoli programmi di bilancio e riforma prima che siano sottoposti al vaglio dei Parlamenti nazionali.

È evidente che, sin nelle prime fasi della programmazione politico-economica nazionale, ogni Stato riceve “un’indirizzo” dall’Unione²⁶¹. Tali orientamenti sono, poi, presi in considerazione nell’elaborazione dei programmi di stabilità e di riforma dai singoli Stati membri²⁶².

È in tale contesto che il Mef e il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato vantano di ruoli decisi: il primo in quanto responsabile del coordinamento della sostenibilità della finanza pubblica; il secondo verificando l’impatto degli obiettivi europei sul bilancio dello Stato.

Come è stato sottolineato, dunque, si registra, anche in questo caso, un indebolimento degli organi a legittimazione democratica nella gestione delle politiche economiche (soprattutto da identificarsi nel binomio Governo-Parlamento. «Infatti, mentre il ruolo degli Esecutivi risulta rafforzato in ragione della loro forte partecipazione in seno al Consiglio dell’Unione, talvolta nella formazione Capi di stato e di Governo le Assemblee sembrano invece affrontare una sorta di erosione dei propri poteri, tale da essere arrivati ad aver intaccato il cuore della sovranità nazionale»²⁶³.

Il quadro sovranazionale ha così consolidato il ruolo degli Esecutivi²⁶⁴ i quali, trovandosi a far da tramite tra le istituzioni europee e quelle nazionali, hanno la responsabilità di far valere le esigenze nazionali in sede europea.

A ciò si aggiunga anche l’intensificazione del potere dei tecnicismi, così come la pluralità ed eterogeneità delle fonti, a livello nazionale e sovranazionale. Infatti, unitamente alle modifiche dei trattati e all’approvazione di nuovi regolamenti, hanno assunto un ruolo determinante anche tutti gli atti c.d. di *soft law* che sono intervenuti,

²⁶¹ G. Rivosecchi, *Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2011.

²⁶² Cfr. S. Bigazzi, *op. ult. cit.*

²⁶³ Cfr. D. A. Capuano- E. Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, *op. cit.*; e S. Bigazzi, *op. ult. cit.*

²⁶⁴ Cfr. S. Ragone, *Managing the euro crisis*, *op. cit.*, *passim*.

creando prassi che sono in grado di influenzare il *modus operandi* delle istituzioni nazionali²⁶⁵.

2.2. Il ruolo dei Comitati Interministeriali (in particolare del C.I.P.E.)

Data l'evidente pregnanza che l'organo di governo ha assunto sempre di più negli anni, è necessario accennare anche alle funzioni che, in materia economica, hanno assunto e assumono i Comitati Interministeriali; in particolare, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.) e la sua stretta correlazione anche alle modifiche che hanno investito il Ministero di Economia e Finanza.

Con riguardo più specificamente al Comitato, sin dalla sua istituzione con l. 27 febbraio 1967, n. 48 discussa ne è stata la sua legittimazione; come, tuttavia rilevato già ad inizi anni '70 del secolo scorso, «se qualche dubbio poteva ancora permanere sulla configurazione dei Comitati di Ministri come autonomi organi di governo, competenti a decidere in via definitiva la politica dell'esecutivo nei settori ad essi affidati, in sostituzione degli organi tradizionali, certo questi dubbi sono stati definitivamente dissipati dal riconoscimento anche formale del C.I.P.E.»²⁶⁶.

In effetti, il CIPE operava già come organo di governo dal 1965 (poiché istituito originariamente come *Comitato interministeriale per la ricostruzione*) e si da allora era chiara l'importanza che tale organo avrebbe assunto.

Con la sua istituzione con l. 48/1967²⁶⁷, infatti, si è contribuito a fugare dubbi espressi in ordine alla legittimità costituzionale di tale organo, sulla base della possibile sostituzione del Comitato, nel settore di sua competenza, nelle funzioni

²⁶⁵ Così S. Bigazzi, *op. cit.* a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti sul tema.

²⁶⁶ In tal senso G. Quadri, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 5-6; cfr. Id., *I comitati di Ministri*, Milano, Giuffrè, 1965, *passim*; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1967, pp. 456 ss. secondo cui «la prassi sta introducendo una sostanziale alterazione dell'ordine dei rapporti» relativi alle competenze del consiglio dei ministri, riconoscendo anche che «i comitati hanno il potere di deliberare in modo definitivo, senza cioè che sia richiesto l'intervento del consiglio dei ministri».

²⁶⁷ Per una disamina approfondita anche dei lavori preparatori la legge istitutiva del CIPE e le discussioni, in particolare, in seno alla Camera dei Deputati, si veda P. Ciriello, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Napoli, Jovene, 1981, pp. 214 ss.

politico decisorie, spettanti tradizionalmente al Consiglio dei Ministri, e di direzione e coordinamento, spettanti tradizionalmente al Presidente del Consiglio dei Ministri²⁶⁸; non a caso la composizione stessa dell'organo coincide quasi del tutto con quella del Consiglio dei Ministri, integrata da componenti "tecniche"²⁶⁹.

Dunque, le origini di tale organo sono inevitabilmente correlate anche al mutamento di funzioni affidate all'esecutivo in materia economica (dominus del "procedimento" di formazione delle decisioni) così come al principio di autorganizzazione del potere esecutivo, che concorre, insieme ai principi basilari della struttura costituzionale italiana, al corretto funzionamento dello stesso.

A ciò va aggiunto che tali principi «si spiegano, del pari, con i principi di elasticità e di articolazione degli organi di governo, che stanno a fondamento, di tutto il "sistema dei comitati»²⁷⁰. Secondo questa parte della dottrina, il Governo, considerando, quindi, inadeguata la propria organizzazione rispetto ai nuovi e complessi compiti nel campo economico e finanziario (in particolare nell'ambito della programmazione economica), potrebbe generare spontaneamente, nel proprio seno, un nuovo organo che possa affiancarlo per esercitare tali funzioni in modo adeguato.

In ogni caso, è indiscussa l'incidenza che ha esercitato e può esercitare il CIPE rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico economico statale, ponendosi come vero e proprio *Gabinetto economico*²⁷¹, anche in virtù delle competenze ad

²⁶⁸ G. Quadri, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, op. cit., p. 8.

²⁶⁹ La sua composizione vanta della Presidente del Consiglio dei Ministri (che lo presiede), del Ministro dell'economia e delle Finanze; degli affari esteri e della cooperazione internazionale; dello sviluppo economico e del lavoro e politiche sociali; delle infrastrutture e dei trasporti; dei beni e delle attività culturali; dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; delle politiche agricole alimentari e forestali; dell'istruzione, dell'università e della ricerca; del Sud con delega alla coesione territoriale; degli affari regionali e le autonomie; degli affari europei; nonché del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; nonché, assiste alle sedute il Ragioniere Generale dello Stato e sono invitati alle riunioni del Comitato: il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'ISTAT, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²⁷⁰ *Ivi*, pp. 8 ss.; cfr. anche, con particolare riferimento ai principi di elasticità e articolazione, G. Quadri, *I comitati dei Ministri*, op. cit., pp. 26 ss.

²⁷¹ Come sottolineato, in termini diversi, da G. Quadri, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, op. cit., secondo cui «appare infondato il dubbio che l'attribuzione al C.I.P.E. della competenza a decidere l'indirizzo politico economico del Governo – Il C.I.P.E. "predispone gli indirizzi di politica economica nazionale" – costituisca un'illegittima invasione delle competenze politiche del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio. Va rilevato che si tratta di competenze nuove e diverse rispetto a quelle esercitate dagli organi tradizionali dell'esecutivo».

esso attribuite nella prassi (nel biennio precedente la sua istituzione) e con l. 48/1967²⁷², in particolare all'art. 16, secondo cui il comitato: *«predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale; indica le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale e per la impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato; indica infine le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici»*.

L'azione politica del CIPE si svolge in vari momenti essenziali della programmazione economica: in un primo momento nella predisposizione degli indirizzi; nella realizzazione degli stessi e nella determinazione del bilancio; e, infine, nel momento di direzione dell'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici. Non a caso, autorevole dottrina²⁷³ lo ha definito quale *perno di tutta l'attività governativa di coordinamento in materia economica*.

Tra i settori che più interessano l'indagine, figura la predisposizione del DEF (Documento di economia e finanza), momento decisivo delle scelte di spesa in ambito statutale²⁷⁴.

E, in effetti, l'attività del comitato dal 1967 ad oggi consta di circa 8.000 delibere²⁷⁵; da ciò ne discende la sua incidenza su una parte considerevole dell'indirizzo politico

²⁷² A titolo esemplificativo, senza poter esaminare singolarmente tutte le funzioni attribuite al CIPE, che risultano direttamente dalle l. del 1967, che sono state ereditate dai vari comitati ai quali il CIPE si è sostituito, nonché a quelle esercitate da altri comitati sotto la sua direzione politica, ci si può riferire all'art. 16 sopra menzionato.

²⁷³ A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1969, p. 228.

²⁷⁴ Come si avrà modo di approfondire nel capitolo successivo, a questo dedicato.

²⁷⁵ Tra il 2001 e il 2014 il CIPE ha programmato risorse per un valore complessivo di circa 200 miliardi di euro per opere infrastrutturali e grandi reti del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS). Il CIPE ha, inoltre, esaminato i progetti relativi alle opere stradali, autostradali, ferroviarie e metropolitane, di salvaguardia idrogeologica, ai piani d'investimento e alle convenzioni dei principali concessionari pubblici (RFI, ANAS, ENAC, ENAV) e privati (autostradali, aeroportuali, ferroviari, idrici e portuali), le operazioni di partenariato pubblico-privato vagliate dall'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) e dal Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e i Programmi triennali delle opere pubbliche delle singole Amministrazioni. Il CIPE è stato coinvolto anche nella programmazione comunitaria 2007-2013 con l'approvazione del Quadro Strategico Nazionale e nel nuovo ciclo di programmazione con l'approvazione dell'Accordo di partenariato sulla Programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020. Negli ultimi anni il Comitato ha continuato la sua azione di impulso all'economia del paese approvando diverse deliberazioni in materia di investimenti

economico. Ammesso che di indirizzo politico economico si possa parlare; come, infatti, sottolineato nel primo capitolo, è difficile riconoscere tale indirizzo come diverso e “indipendente” (inteso come complesso unitario di direttive economiche da attuare con singole decisioni politiche) rispetto al più generale indirizzo politico; ciò perché è difficile rinvenirlo in Costituzione, nelle leggi relative all’ordinamento del Governo e nella stessa legge 48/1967, che, facendo riferimento nel citato art. 16 agli “indirizzi della politica economica nazionale”, fornisce ulteriore dato della molteplicità di indirizzi che possono promanare a livello ordinamentale interno e che si dipanano anche al di fuori del circuito “classico”: rappresentati-partiti politici-Parlamento-Governo.

In tale complessità, è però necessario che l’indirizzo politico non possa essere risolto in una sola attribuzione o possa essere riservato ad un solo organo; deve potersi determinare esaminando tutti gli organi (o, almeno, quelli dotati di maggiore legittimazione democratica) che nel nostro sistema sono dotati di competenze rilevanti in ordine ad esso.

Date tali premesse, il CIPE, in quanto organo di stretta pertinenza governativa non sarebbe estraneo al circuito democratico in quanto il Governo è pur sempre legato (in materia di responsabilità) al Parlamento. Per tale motivo potrebbero spettargli funzioni ausiliarie, preparatorie e consultive rispetto alla titolarità da attribuirsi in seno al Consiglio dei Ministri.

Non si può negare che, però, sin dalla sua istituzione, il CIPE è stato immaginato in funzione sostitutiva del Consiglio, per decidere la politica economica del Governo²⁷⁶, ma ciò non significa che altri poteri di decisione, nello stesso settore, non possano e debbano essere esercitati dal Consiglio dei Ministri, altri comitati di Ministri, da singoli ministri o, ancora, dal Parlamento (dinanzi al quale il CIPE è responsabile).

In tal caso, tale Comitato può rappresentare un “argine” ai disequilibri che hanno investito non solo Parlamento e Governo nella formulazione dell’indirizzo politico-economico, ma anche gli stessi rapporti interni al Consiglio dei Ministri stessi.

pubblici su settori strategici. Tali dati sono riportati dal sito (ove è possibile reperire maggiori approfondimenti) www.programmazioneeconomica.gov.it, analisi 2017.

²⁷⁶ Come già prospettato da G. Quadri, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, op. cit., pp. 99 ss.

In particolare una responsabilità politica collegiale davanti al Parlamento di tutti i Ministri che compongono il CIPE o che hanno partecipato alle sue deliberazioni, poiché un'eventuale censura dell'organo da parte del Parlamento potrebbe essere idonea a coinvolgere la tenuta del Governo stesso.

Ciò anche a riprova, come si avrà modo di sottolineare nel quarto capitolo, che sono ancora tanti e diversi gli strumenti utili a “valorizzare” la gravidanza dell'organo parlamentare in materia economica, non solo in sede di controlli.

Non va infine trascurata l'incisività che ha avuto anche la riorganizzazione del Ministero di Economia e Finanza e la sua gravidanza rispetto alle altre componenti del Consiglio dei ministri su tale Comitato. Ed in modo particolare rileva il trasferimento del CIPE dal Mef alla Presidenza del Consiglio²⁷⁷.

«Chiaramente, la *ratio* della misura è stata quella di cercare di riequilibrare i poteri tra gli apparati del Governo, rafforzando il ruolo della Presidenza in materia di indirizzo e coordinamento delle scelte di politica economica e nel rilancio delle relative funzioni di coordinamento in capo al Presidente del Consiglio»²⁷⁸.

Infatti, quest'ultimo, partecipa alle riunioni del Comitato, riappropriandosi delle funzioni di Presidente, formalmente sempre detenute, ma nella prassi consolidate in capo al Ministro dell'Economia, potendo in questo modo avere voce in capitolo in merito alla nomina e alla designazione dei rappresentanti in seno agli organismi, enti

²⁷⁷ Infatti, con il d.l. 181/2006 - “*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*”, convertito dalla l. 233/06 - è stato previsto lo spostamento dal Mef alla Presidenza del Consiglio delle funzioni della segreteria del C.I.P.E. e di altre strutture operanti all'interno del Comitato. Già nel 1981, la Commissione Amato, incaricata da Massimo Severo Giannini, aveva suggerito l'istituzione di un ufficio per gli affari economici, a cui seguì l'ordine del giorno del Presidente Spadolini (Prov. p.c.m. 29 aprile 1982) che inseriva presso il Gabinetto della Presidenza un Dipartimento per gli affari economici, successivamente trasformato in Ufficio affari economici e sociali (d.p.c.m. 10 gennaio 1986). In seguito, con la l. 400/1988 è stato riorganizzato nell'ambito del Segretariato generale, di cui al d.p.c.m. 10 settembre 1992. La nuova articolazione è il frutto dell'aggregazione delle strutture di supporto al Cipe, oggetto del trasferimento, con gli uffici del Dipartimento per gli affari economici (Dae), oggi confluiti nel Dipec. In primo luogo è stato adottato il d.p.c.m. 31 gennaio 2007 che ha effettuato la ricognizione delle strutture e delle risorse trasferite alla Presidenza del Consiglio. Il predetto provvedimento è stato adottato in attuazione dell'art. 1 cc. 10 del d.l. 181/06 il quale disponeva di provvedere al riordino, mediante d.p.c.m. (d'intesa con il Mef), delle strutture trasferite a seguito della modifica delle funzioni ministeriali. In seguito, sono stati adottati due d.p.c.m. 21 giugno 2007 che hanno organizzato il nuovo dipartimento presso la Presidenza del Consiglio. In questi termini e, per ulteriori approfondimenti, si veda S. Bigazzi, *op. ult. cit.*

²⁷⁸ S. Bigazzi, *op. ult. cit.* pp. 21 ss.

e comitati facenti parte del CIPE.. In senso più ampio la misura ha cercato di ancorare le decisioni del CIPE. alle priorità del programma di governo piuttosto che alle sole esigenze di bilancio²⁷⁹. «Purtuttavia, la prassi ha dimostrato come il Mef, in ragione del suo potere di garante della stabilità della finanza pubblica, possa giungere anche a bloccare investimenti pubblici che già sono passati al vaglio del CIPE. Ne risulta che lo spostamento di quest'ultimo in seno alla Presidenza del Consiglio non ha raggiunto gli obiettivi auspicati ed anche in questo caso emerge così come il Mef possa contare nell'effettività di un potere determinante»²⁸⁰, come rilevato nei precedenti paragrafi.

3. L'inevitabile “commistione” tra tecnicismo e politica: esito atteso o causa del problema?

Poste queste premesse, ai fini dell'indagine si ritiene utile evidenziare un ulteriore elemento involutivo che ha determinato una contrazione delle funzioni parlamentari in materia di indirizzo politico economico: la commistione tra tecnicismo e politica.

Si è, infatti, accennato (nei paragrafi 2 e seguenti) che tra le ragioni che hanno determinato un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo in materia economica determina una forte pregnanza dell'elemento “tecnico” sulle scelte politiche.

Tale problema non è di poco conto e non è estraneo alla riflessione giuridica: già parte della dottrina ha sottolineato se la tecnica e la politica si pongano in su di un piano *dualista o di polarità*. Se, dunque, la relazione tra tecnica e politica sia di opposizione (o reciproca esclusione) o se vada affrontata in termini di complementarità²⁸¹.

²⁷⁹ Cfr. C. Martini, *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giornale di dir. amm.*, n. 8/2008.

²⁸⁰ S. Bigazzi, *op. cit.*, p. 22.

²⁸¹ In tal senso R. Balduzzi, *Introduzione*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 1 ss., secondo cui l'eventuale complementarità/polarità rileverebbe perché «ciascuno dei due poli, pur essendo limitato e avversato dal polo contrario, trova in quest'ultimo ragion d'essere e fondamento costitutivo, in quanto l'uno non potrebbe esistere senza l'altro e viceversa». Cfr., a tal proposito anche A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, *op. cit.*, p. 10, secondo cui «tra le due componenti – tecnica e politica – non vi è *a priori* un rapporto di conflittualità o di sfida che la prima lancia alla seconda erodendo o sfilacciando il tessuto democratico delle società contemporanee». Diverso è stato, invece, l'approccio

Inevitabile il richiamo al pensiero dello studio francese L. Favoreau, che aveva coniato l'espressione «*politique saisie par le droit*»²⁸², ovvero il difficile inquadramento della decisione politica (per sua natura discrezionale) in rapporto all'importanza derivante dai vincoli ed esigenze del sistema delle fonti che rappresentano limiti di carattere (almeno prevalentemente) tecnico.

Come sottolineato da attenta dottrina²⁸³, infatti, la questione del ricorso ai tecnici in politica è molto risalente e si è riproposta in varie epoche storiche, posto che ieri come oggi, assumere delle decisioni di governo ha implicato “competenza”.

Soprattutto in ambito economico, tale connubio trova fondamento anche nelle ideologie neoliberali: «il potere economico, infatti, per legittimarsi ha bisogno di vestire gli abiti del potere neutro e di presentarsi come portatore di verità scientifica»; “potere neutro” che solo la tecnica potrebbe rivestire. Non può negarsi, allora, che, il mercato condizioni sotto diversi aspetti l'organizzazione del potere divenendo «fulcro di un sistema di pensiero che diventa tecnica di governo [...]» e «specularmente, il ruolo della tecnica subisce una trasformazione, da confine della politica (ciò di fronte a cui la politica si deve arrestare) a strumento con cui il potere si legittima e si rafforza, eludendo i meccanismi della responsabilità»²⁸⁴.

Accanto a questo condizionamento tecnico-giuridico della politica, l'avanzamento progressivo e crescente dell'interdipendenza e della globalizzazione ha comportato ulteriori conseguenze; in particolare gli “impulsi” che promanano a livello europeo, sintetizzabili nell'esigenza di avere finanze sane, rappresenterebbero la «premessa per il corretto primato della politica e, insieme, come condizione per l'attivazione del modello economico sociale scritto nei Trattati stessi, quello cioè di un'economia sociale di mercato altamente competitiva»²⁸⁵.

Il problema emerge in maniera evidente quando la componente “tecnica” è così pervasiva da incidere anche sui fini dell'azione politica, sconfinando nella cd. *tecnocrazia o tecnodemocrazia*, volta ad indicare quella «forma oligarchica di potere

di G. Volpe, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 245 ss., il quale si pone contro l'invasione, l'invasività e la pericolosità dell'invasione da parte della tecnica.

²⁸² L. Favoreu, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

²⁸³ A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, op. cit., p. 11.

²⁸⁴ Per approfondire tali rilievi e citazioni si rinvia a M. Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, op. cit., p. 47 e bibliografia straniera richiamata.

²⁸⁵ *Ivi*, p. 2.

che si alimenta prevalentemente della specializzazione e delle competenze tecniche del suo apparato burocratico»²⁸⁶; determinando una “contrazione” della politica a favore della “tecnica” con l’illusione, per la prima, di essere in grado di fissare obiettivi e determinare la politica nazionale, quando in realtà è la seconda a delinearne inevitabilmente i contorni²⁸⁷. D’altro canto, anche sul fronte delle scelte dei tecnici possono evidenziarsi problemi nel momento di interpretazione degli obiettivi che l’organo politico ha individuato²⁸⁸.

Solo, infatti, cercando di contemperare un giusto “equilibrio” tra la componente tecnica e politica il risultato dei contenuti (anche dei prodotti normativi) potrebbero porsi a garanzia del buon governo²⁸⁹ (si pensi, ad esempio, anche al caso del CIPE nella componente tecnica sopra richiamata).

L’incidenza, dunque, della tecnica ha investito sempre più le funzioni governative, modificando gli equilibri della nostra forma di governo, tanto che oggi non è più possibile immaginare che il processo di decisione pubblica, e la determinazione dell’indirizzo politico, possa svolgersi senza il supporto delle necessarie competenze specialistiche che, come sottolineato in dottrina, dovrebbero comunque «essere gestite o meglio “governate” politicamente». Questo perché tali conoscenze, in quanto specialistiche (dunque per loro natura *frazionarie*) necessitano di essere inserite in un progetto più ampio che sia in grado di definirne i fini ultimi; ed anche perché le scelte tecniche potrebbero essere innumerevoli e, quindi, il processo di selezione tra le stesse dovrebbe spettare alla politica²⁹⁰.

Ciò rileva, in particolar modo, per alcuni settori della politica governativa, tra i quali quello economico, nel quale da un lato sono richieste maggiori competenze tecniche e specialistiche, dall’altro sono quelle destinate ad avere un’incidenza rilevante sul corpo sociale; proprio per tale motivo richiedono un momento di “sintesi” a livello politico.

²⁸⁶ Cfr. M. Duverger, *Giano: le due facce dell’Occidente*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, p. 42; A. Sciortino, *op. ult. cit.*, p. 13 ss.

²⁸⁷ Si richiama J. Ellul, *L’illusion politique*, Paris, Table ronde, 2004, pp. 44 ss.

²⁸⁸ Si veda D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 133 ss.

²⁸⁹ Pur con la persistenza di “zone d’ombra”, come rilevato da A. Sciortino, *op. ult. cit.*, p. 18.

²⁹⁰ In tal senso A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, *op. cit.*, p. 10.

Infatti, da misure apparentemente tecniche e adottate da istituzioni non sempre politiche (a livello sovranazionale) derivano risvolti politici che investono l'economia dei Paesi interessati. La normativa economica europea ha inciso (ed incide) su ambiti di competenza degli Stati membri che ne limitano la sovranità e condizionano l'elaborazione delle politiche in materia economica spettanti al binomio Parlamento-Governo nazionale. Basti pensare alle riforme introdotte nel tempo in materia di equilibrio di bilancio, come si avrà modo di approfondire nel capitolo successivo.

Questi nuovi scenari determinano inevitabilmente dei mutamenti del nostro assetto ordinamentale a costituzione invariata; in particolare, proprio nelle democrazie parlamentari, caratterizzate da una rivendicazione di poteri di controllo sull'indirizzo politico economico e finanziario governativo da parte dei Parlamenti.

Il ruolo di questi ultimi, infatti, risulta notevolmente ridimensionato e ciò determina ripercussioni anche sul piano della qualità della democrazia; l'esigenza della codeterminazione (Parlamento-Governo) dell'indirizzo politico-finanziario, si pone, infatti, come fondamentale ai fini di un corretto temperamento tra diritti sociali e politiche di equilibrio di bilancio.

Dunque, la stretta ed inevitabile commistione (da intendersi dunque in termini di complementarietà "virtuosa") tra tecnica e politica si ritiene essere *causa* ed *esito atteso* del progressivo sbilanciamento in seno ad organi governativi e sovranazionali dell'indirizzo politico statale, anche in parte economico.

Si avrà modo di dimostrare che tale assetto non postula necessariamente un "tramonto definitivo" delle funzioni parlamentari in tale ambito ma, al contrario, può aprire nuovi e diversi scenari di riflessione.

Oggetto dell'ultimo capitolo, infatti, sarà la possibilità di riconoscere alle Camere nazionali un ruolo di controllo e indirizzo attraverso il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti per il bilancio, nonché attraverso l'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) e di altri organi ausiliari del Governo e del Parlamento.

Come sottolineato, infatti, anche in dottrina, «se da un lato gli strumenti di *governance* economica assottigliano gli spazi della politica ed immettono non pochi elementi anche e non solo di natura tecnica, dall'altro fanno da contraltare le

prestazioni che l'Unione europea esige dai governi, che sfatano oltretutto l'equivoco di una politica economica e finanziaria statale eterodiretta, equivoco che peraltro ha fatto comodo ai governi per scaricare la responsabilità a livello europeo di politiche di austerità»²⁹¹.

²⁹¹ *Ivi*, p. 28.

TERZO CAPITOLO

L'INCIDENZA DELL'ETERODETERMINAZIONE DELLA POLITICA-ECONOMICA SUL RUOLO DEI PARLAMENTI

I problemi legati al ciclo di bilancio

Sommario: 1. Il ciclo di bilancio quale elemento per comprendere la contitolarità dell'indirizzo politico; 1.1. L'articolo 81 della Costituzione: il percorso verso la riforma; 1.2. L'influenza europea sulla riformulazione dell'art. 81 Cost.; 1.3. *segue:* la l. cost. 1/2012; 1.4. La giurisprudenza costituzionale in materia di bilancio; 2. I Documenti di finanza pubblica; 2.1. Il bilancio come atto e come processo; 2.2. Il confronto tra DEF e legge di bilancio; 3. Il grado di incidenza delle Istituzioni europee e del Parlamento sulle decisioni di spesa del Governo; 3.1. In particolare: l'incidenza parlamentare sulla ridefinizione del DEF e sulla determinazione della legge di bilancio; 3.2. Parlamento nazionale ed istituzioni europee (cenni).

1. Il ciclo di bilancio quale elemento per comprendere la contitolarità dell'indirizzo politico

Si è visto nei capitoli precedenti le molteplici problematiche sottese all'inquadrabilità, in capo all'organo parlamentare, di effettive e reali funzioni in materia di indirizzo politico economico; ciò per una serie innumerevole di fattori.

Ad oggi, infatti, uno degli strumenti maggiormente utili a comprendere l'indirizzo politico in materia economica resta il Documento di Economia e Finanza (DEF) che, seppur in larga parte condizionato da vincoli esterni e sovranazionali, è ancora strumento non legislativo idoneo ad esprimere una funzione di indirizzo; può, così, rappresentare un momento di riflessione utile per meglio comprendere quali siano i margini di incidenza parlamentare nell'ambito della determinazione della politica economico-finanziaria nazionale²⁹².

L'art. 81 Cost. non costituisce un vincolo di natura contenutistica in grado di predeterminare a priori Governo e Parlamento rispetto a politiche di bilancio di tipo restrittivo, bensì uno strumento volto ad assicurare il rispetto di determinate regole procedurali circa l'elaborazione e l'attuazione dell'indirizzo politico in materia economica²⁹³. Di conseguenza, il processo di bilancio tra Governo e Parlamento non viene a collocarsi sulla falsariga del rispetto di determinati limiti di tipo contenutistico (pareggio di bilancio "tetto" invalicabile al deficit di bilancio, ovvero indebitamento), ma tende piuttosto a ribadire il significato dell'art. 81 Cost. e delle norme di contabilità come regole procedurali per l'adozione di determinate scelte, che assumono carattere "contenutistico" nella misura in cui sono reciprocamente accettate da Governo e Parlamento in termini condivisi e determinati all'interno dello stesso processo decisionale. In altre parole, privilegiando questa chiave di lettura l'art. 81 Cost. verrebbe a postulare un determinato processo decisionale, lasciando all'indirizzo politico delle forze di maggioranza l'elaborazione delle politiche di

²⁹² Sul Documento di Economia e Finanza (DEF) quale strumento non legislativo idoneo a comprendere la funzione di indirizzo si veda M. Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, op. cit., p. 63.

²⁹³ In tal senso si era già espresso (prima della l. cost. 1/2012 di riforma dell'art. 81 Cost.), G. Rivoscechi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 42.

programmazione finanziaria e di governo dei conti pubblici in senso restrittivo o espansivo, purché rispettose della cornice costituita dalle regole procedurali riservate alla decisione di bilancio²⁹⁴.

Non va trascurato che tale posizione della dottrina era sicuramente condivisibile anteriormente alla legge cost. 1/2012 di riforma dell'art. 81.

Secondo altra parte della dottrina, infatti, tali assunti sarebbero parzialmente superabili, nella misura in cui se prima ci si poneva il problema della natura dei vincoli, soprattutto europei, rispetto al processo di bilancio, disquisendo sulla possibilità che questi si ponessero quali vincoli contenutistici o procedurali, ad oggi «quelli di natura contenutistica risulterebbero essere preponderanti»²⁹⁵.

Per tale motivo, al fine di comprendere se sussistano ancora margini di intervento parlamentare nell'ambito del processo decisionale di spesa pubblica, non è possibile prescindere da una disamina dello stesso.

1.1. L'articolo 81 della Costituzione: il percorso verso la riforma

La necessità di una fusione tra potere politico e regolamentazione dell'intervento statale nell'economia, dà alcune indicazioni circa l'originaria formulazione dell'articolo 81²⁹⁶: la disposizione in questione, risultando, dunque, avalutativa, poiché non condizionata dal perseguimento di un determinato valore, sfuggiva alle regole di bilanciamento con le altre norme costituzionali, non perché ad esse gerarchicamente sovraordinato, ma perché lo stesso si limitava a descrivere il meccanismo e la procedura attraverso il quale lo Stato poteva portare avanti le sue politiche. Più che oggetto di bilanciamento, la norma in questione era strumento con il quale valorizzare diritti sociali e interessi costituzionalmente rilevanti.

In ossequio a quanto detto precedentemente e con l'intenzione di individuare gli elementi caratterizzanti il bilancio statale, è opportuno esaminare il contenuto

²⁹⁴ *Ivi*, pp. 42 ss.

²⁹⁵ Così A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, op. cit., p. 24.

²⁹⁶ Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

dell'originaria formulazione dell'articolo 81 Cost. e le sue evoluzioni nel corso degli anni.

Com'è noto, la disposizione approvata in Assemblea Costituente, non riportava alcuna menzione relativa al principio del pareggio del bilancio. Come si vedrà in seguito, molti sostengono che già in origine la norma contenesse una implicita limitazione, intesa come vincolo sostanziale alle politiche di spesa, relativa alla possibilità di ricorrere all'indebitamento sul mercato, considerato strumento straordinario. Tale limitazione sarebbe da ricollegare all'originario quarto comma dell'articolo 81 che rappresenterebbe la naturale estensione del vincolo del pareggio di bilancio, e che, se letto in quest'ottica, imporrebbe una reinterpretazione anche del divieto di istituzione di nuovi tributi o nuove spese con la legge di bilancio²⁹⁷.

Si ritiene di non aderire a tale impostazione, se non altro perché, la stessa, non riesce a spiegare l'assenza di un esplicito riferimento al principio del pareggio del bilancio nella Carta Costituzionale, né l'assenza di una disposizione giuridicamente vincolante che sanzioni l'eventuale mancato raggiungimento della parità tra entrate e spese. Ci si rifarà, dunque, ad una diversa prospettazione della formulazione originaria che sia più attinente al testo costituzionale: dal combinato disposto del terzo e del quarto comma si evince un chiaro riferimento all'obbligo di copertura delle iniziative di spesa contenute nelle "altre leggi", ma non in quella di bilancio²⁹⁸; l'obbligo di copertura previsto dal quarto comma non appariva volto alla stabilità finanziaria dello Stato, ma sembrava piuttosto diretto a impedire al Parlamento di porre in essere iniziative, non concordate con il Governo, che intaccassero le linee guida in materia economica, da quest'ultimo approvate e confermate con la legge di bilancio²⁹⁹.

²⁹⁷ A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA. VV, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012.

²⁹⁸ Il Governo ben avrebbe potuto prevedere saldi negativi di bilancio, salvo la successiva approvazione del Parlamento.

²⁹⁹ Interessante è stata la posizione espressa in sede di dibattiti in costituente da Einaudi circa la formulazione dell'art. 81 Cost. (II Sottocommissione 24 ottobre 1946 in seno alla II Sottocommissione, in www.camera.it): precisava, infatti, che storicamente non si potesse parlare di potere d'iniziativa in materia finanziaria riservato alla prima Camera, ma solo di priorità, da parte della stessa, nell'esame delle leggi finanziarie. Esprimendo, in particolare, le proprie perplessità sulla opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, negandola ai membri delle due Camere. L'esperienza aveva dimostrato, infatti, che fosse pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del

La *ratio* dell'articolo sarebbe, in sintesi, rinvenibile, nell'assunzione di responsabilità da parte del potere esecutivo, nei confronti del potere legislativo, in sede di determinazione della politica economica e, conseguentemente, da ricollegare ad uno specifico riparto di poteri tra Governo e Parlamento, in materia finanziaria e di bilancio, che consenta un processo decisionale in grado di dare «adeguata ponderazione a istanze di diversa matrice ed in potenziale conflitto tra loro»³⁰⁰.

In quest'ottica e, privo di vincoli relativi al pareggio di bilancio, ha comunque agito lo Stato italiano sin dal 1948. Fino alla fine degli anni Settanta, infatti, due erano i metodi di finanziamento delle spese autorizzate in *deficit* che consentivano di ripartire le esternalità negative tra l'aumento del debito pubblico e l'incremento della spinta inflazionistica: il ricorso ai mercati finanziari e l'acquisto di titoli del debito pubblico da parte della Banca d'Italia. È in questo periodo che si cominciano a ricercare ipotesi di aggiustamenti legislativi mirati a coordinare e governare la spesa pubblica. Un primo tentativo in tal senso si ha proprio nel 1978, con l'approvazione della legge n. 468, che istituiva la cd. Legge finanziaria.

La legge finanziaria fu pensata come strumento che affiancasse la legge di bilancio e garantisse l'obbligo di copertura finanziaria, mediando, così, l'eccessiva rigidità del bilancio tradizionale. Il suo obiettivo originario era legato al porre in essere la cd "manovra di bilancio"³⁰¹ ed era composta da un contenuto necessario ed uno eventuale: il primo comprendeva l'indicazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario, la fissazione dell'importo degli accantonamenti da inserire nei fondi speciali, nonché, in presenza di spese pluriennali, la determinazione della spesa complessiva prevista e di quella gravante sull'esercizio finanziario in corso; il secondo, invece rilevava maggiormente sotto il profilo politico poiché prevedeva espressamente che la legge finanziaria potesse superare i limiti previsti dal terzo comma dell'art. 81 Cost. attraverso integrazioni e modifiche a disposizioni di legge incidenti sul bilancio, in modo che le entrate e le uscite si conformassero agli obiettivi di politica economica perseguiti dall'esecutivo. Tale previsione, definita

Governo, negli ultimi tempi era avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, proponessero spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle.

³⁰⁰ D. De Grazia, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in IANUS, n.7/2012.

³⁰¹ N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Luiss, 2007.

esplicitamente dalla dottrina come esempio di “*lex in fraudem constitutionis*”³⁰², rappresentava una palese elusione del dettato costituzionale, teso a rendere la seduta parlamentare di approvazione del bilancio, un momento in cui adeguare le spese e le entrate alle molteplici istanze provenienti dalle differenti forze politiche.

Incapace di essere un reale strumento di contenimento dei disavanzi, la Legge finanziaria finì per diventare il contenitore di ogni tipo di norma accolta in conseguenza di accordi e compromessi casuali a causa dei quali la dimensione del disavanzo definitivamente approvato, da passare poi in bilancio, risultava sempre maggiore della cifra proposta dal governo³⁰³. Questa prassi proseguì per tutti gli anni Ottanta. Solo nel 1988, dopo che nel 1981 le politiche di *deficit spending* subirono un duro colpo³⁰⁴ con la legge n. 362, recante “*Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato*”, con la quale si tentò di porre un freno agli inconvenienti sopra descritti. La legge in questione rimodulava l’intero contenuto della legge finanziaria incidendo sia sugli elementi necessari che la componevano, che su quelli eventuali: riguardo ai primi sottoponeva tutte le sue parti, anche l’istituto dei fondi speciali, all’obbligo di copertura, dovendo, queste, rientrare nell’ambito dei limiti posti dal Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF)³⁰⁵. Gli oneri correnti dovevano essere coperti attraverso nuove disponibilità finanziarie derivanti dalla stessa legge finanziaria o da provvedimenti collegati, senza incidere sul risparmio preesistente; veniva, inoltre, perfezionato il raccordo tra le previsioni della legge finanziaria e le previsioni pluriennali di spesa; la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario veniva lasciata alla legge finanziaria, ma subordinata al rispetto dei saldi-obiettivo individuati in altra sede, in occasione dell’approvazione parlamentare del DPEF. Riguardo al contenuto eventuale della legge finanziaria, la legge del 1988, ripristinava l’originario divieto di introdurre nuove imposte, tasse e contributi, nonché nuove e maggiori spese,

³⁰² G. Boggetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, n. 3/2008.

³⁰³ *Ivi*, p. 25.

³⁰⁴ Fu vietato l’acquisto diretto, da parte della Banca d’Italia, dei titoli del debito pubblico italiano di nuova emissione, a meno che non vi fosse un’espressa autorizzazione legislativa.

³⁰⁵ Quest’ultimo, approvato annualmente entro il 15 maggio, conteneva la valutazione degli andamenti reali dei precedenti esercizi e degli eventuali scostamenti rispetto alle linee programmatiche, e fissava tutti i principali obiettivi di politica economica del Governo, riferiti non al singolo anno finanziario ma all’intero bilancio pluriennale (su base triennale).

facendo salve solo alcune ipotesi espressamente previste dalla legge stessa. Con le “*Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato*”, al Presidente dell’Assemblea veniva affidato il potere di stralcio delle disposizioni non inerenti all’oggetto della legge finanziaria; veniva inoltre introdotto un particolare regime di ammissibilità degli emendamenti che escludeva, a prescindere che gli stessi fossero stati presentati dal Parlamento o dal Governo, le disposizioni in contrasto con gli obblighi di copertura. Il tentativo operato della riforma era diretto a rendere la legge di bilancio e la legge finanziaria più aderenti al dettato costituzionale³⁰⁶.

Una successiva modifica all’impianto del sistema relativo alla materia del bilancio arrivò nel 1999 con la legge n. 208 recante “Disposizioni in materia finanziaria e contabile”. La normativa, annullando molte delle prescrizioni della riforma precedente, estese nuovamente il potere di modificare la legge finanziaria, ripristinandone alcuni dei contenuti originari transitati nel collegato di sessione, e ridando, così, spazio all’approvazione di leggi finanziarie dai contenuti più disparati.

Con il peggiorare del quadro politico, l’assenza di un quadro normativo che fosse in grado di porre un freno alla patologica espansione della spesa pubblica, fu necessario procedere attraverso un ulteriore intervento legislativo. Il d.l. n. 194 del 2002, cd. decreto “taglia-spesa” intervenne sul contenuto necessario delle leggi di spesa e sui meccanismi di vigilanza ad esse collegati. Uno di questi consisteva nell’attribuzione al Ministro dell’Economia e delle Finanze di un potere diretto di inibitoria di tutte le spese eccedenti i limiti legislativamente approvati. Parte della dottrina, molto critica nei confronti del provvedimento in questione, sostiene che lo stesso abbia alterato i rapporti tra Parlamento e Governo, sbilanciandoli verso l’esecutivo, e ritiene la normativa non in linea con la natura previsionale dei bilanci, nonché deresponsabilizzante nei confronti della classe politica parlamentare che, rassicurata dalla possibilità di inibitoria successiva, finiva per quantificare in maniera poco rigorosa gli oneri derivanti dall’attuazione delle leggi sostanziali.

³⁰⁶ Dal 1992 Governo e Parlamento introdussero la prassi di un terzo disegno di legge, il c.d. “*collegato di sessione*”, che aveva lo scopo di supplire alla limitata portata operativa della legge finanziaria: nel collegato di sessione confluirono tutti i contenuti tipici delle leggi finanziarie, così come erano state approvate prima della riforma del 1988, anche se sempre in maniera limitata, considerato l’obbligo di rispettare i saldi ed i vincoli determinati in sede di approvazione del DPEF. Mediante l’instaurazione di tale prassi, si operò, in realtà, un passo indietro rispetto alla riforma del 1988. In tal senso, A. Brancasi, *op. cit.*

Da ultimo non si può non menzionare la l. n. 196 del 2009 con la quale si sostituisce la legge finanziaria con la legge di stabilità. Quest'ultima, unitamente alla legge di bilancio costituisce, la nuova manovra di finanza pubblica: ciò che si è detto circa la funzione della legge finanziaria, ben può valere per quella di stabilità. La legge di stabilità si presenta più aderente alla sua funzione: il suo contenuto è circoscritto al contenuto c.d. tipico della legge finanziaria, rappresentato dalle disposizioni determinanti gli equilibri finanziari generali. Questa riduzione di contenuto spiega, poi, il *nomen juris* dell'atto: la legge è stata concepita come strumento per individuare i mezzi idonei a perseguire gli obiettivi finanziari stabiliti in sede di programmazione³⁰⁷. Alla restrizione di contenuto della legge di stabilità è corrisposto un ampliamento di contenuto della legge di bilancio, dato che si presta a due considerazioni: in primo luogo, sul piano relazionale, sembrerebbe essere suffragata la tesi che vedeva nella legge finanziaria un atto normativo prossimo alla legge di bilancio, anziché alla legislazione sostanziale. Alla restrizione del contenuto dell'uno corrisponde l'estensione del contenuto dell'altro atto. In secondo luogo, il legislatore del 2009, nell'ampliare l'ambito decisionale della legge di bilancio, ha implicitamente riconosciuto il carattere sostanziale della legge di bilancio.

Si è detto che la legge di bilancio è legge in senso tecnico, la cui competenza è limitata e quindi lo è anche la sua capacità normativa. Si è sostenuta la tesi, parzialmente differente da quella prevalentemente accolta in dottrina, secondo cui il vincolo che deriva dalla legge di spesa nei confronti della legge di bilancio è da intendersi nel senso che, salvi eccezionali casi, la legge di bilancio può rinviare o ridurre una spesa, anche se la legge sostanziale la definisce esattamente nel *quantum*. Tra la legge di bilancio e la legislazione di spesa vi è un rapporto di competenza e non di forza normativa, e questo spiega l'incapacità della legge di bilancio di abrogare una legge sostanziale. Invece, la norma della l. n. 196 menzionata impone

³⁰⁷ A questo proposito, basti osservare che l'art. 11, l. n. 196 del 2009, prevede che la legge di stabilità contiene, in positivo, norme esclusivamente tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale; e, in negativo, che l'atto *de quo* non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o micro settoriale, come, invece, era previsto per la legge finanziaria.

di rileggere, parzialmente, questo rapporto, in chiave di forza e non più solo di competenza³⁰⁸.

Prima di trattare della riforma costituzionale approvato con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha profondamente innovato la materia, è opportuno tracciare le linee direttive che hanno portato alla modifica della Costituzione, le cui radici sono da rinvenire, in grande parte anche nell'influenza che le norme europee hanno avuto sul diritto nazionale.

1.2. L'influenza europea sulla riformulazione dell'art. 81 Cost.

Trattando di norme europee in materia di economia e finanza, è doveroso parlare della cd. Costituzione economica europea³⁰⁹. Quest'ultima, con riferimento specifico ai Trattati, definisce gli ambiti entro i quali le autorità, centrali e locali, esercitano i propri poteri. Nella nozione di Costituzione Economica Europea, vanno ricondotti tre contesti specifici: una Costituzione del mercato unico, una Costituzione monetaria e una Costituzione finanziaria³¹⁰.

La Costituzione del mercato unico raggruppa le norme fondamentali della disciplina del mercato: concorrenza, mercato unico, libertà economiche, iniziativa economica pubblica nel mercato europeo; la Costituzione monetaria comprende, invece, la politica monetaria e il controllo su tutti quei fenomeni in grado di influenzare la moneta, la vigilanza sulle banche e l'organizzazione dei mercati finanziari; la Costituzione finanziaria, infine, raccoglie in sé le politiche di bilancio, intese in senso ampio, nei suoi vari aspetti di finanza comunitaria, politiche fiscali, politiche macroeconomiche di spesa, finanze nazionali e rapporto tra risorse e risultati nel quadro delle politiche di stabilità e di crescita³¹¹. Ciascuna di queste macro aree corrisponde a frazioni di sovranità degli Stati e dell'Unione che, nel caso della

³⁰⁸ L'art. 23 cit. riconosce alla legge di bilancio, solo in via eccezionale, la possibilità di modificare la legislazione di spesa vigente, al fine di realizzare e conseguire gli obiettivi finanziari programmati.

³⁰⁹ Si veda, per una trattazione analitica, A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, op. cit.

³¹⁰ G. Di Plinio, *La Costituzione economia nel processo costituente europeo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.1/2004.

³¹¹ G. Guarino, *Verso L'Europa, ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997.

materia economica e finanziaria si dà in un grado di condivisione, in forma sussidiaria, tra l'Unione Europea e gli Stati membri.

La nozione di Costituzione Europea, dunque, non può essere univocamente riferita ad una serie di disposizioni precise, ma ad un complesso di norme e principi che permeano le Costituzioni degli Stati membri e influenzano l'ambito europeo³¹². L'azione comunitaria, infatti, da un lato, si preoccupa di sopprimere e rendere uniformi le regolamentazioni statali secondo una logica di liberalizzazione e denazionalizzazione, dall'altro produce nuove regole sulla base delle quali le Costituzioni vanno reinterpretate³¹³.

Tralasciando l'approfondimento circa la Costituzione del mercato unico e la Costituzione monetaria, si affronterà, in questa sede, l'ambito della Costituzione finanziaria che interessa ai fini della valutazione dell'incidenza delle politiche europee sul bilancio nazionale.

Il nucleo essenziale della Costituzione finanziaria europea è costituito dall'obbligo, imposto ai Paesi membri, di contenere il *deficit* statale ed il debito pubblico. Gli Stati che hanno aderito alla terza fase dell'unione economica e monetaria (UEM) sono, infatti, vincolati a mantenere un adeguato livello relativo alla finanza pubblica. L'obbligo di mantenere finanze pubbliche sane, è stato introdotto dal Trattato di Maastricht ed è presente nell'attuale articolo 119 TFUE, comma 3,³¹⁴ che in combinato disposto con l'articolo 126³¹⁵, il quale sancisce esplicitamente che gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi, e con l'articolo 1 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, che specifica i valori di riferimento di cui allo stesso articolo 126, comporta conseguenze dirompenti relativamente agli standard di sovranità detenuti dagli Stati membri. La nuova Costituzione finanziaria ha imposto ai governi la necessità di agganciare la spesa pubblica e le politiche di spesa ad un elemento quantitativo: il prodotto interno lordo che assurge a misura

³¹² N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino*, 2011.

³¹³ G. L. Tosato, *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in C. Pinelli-T. Treu (a cura di), *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna, Il Mulino, 2010.

³¹⁴ “Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile”.

³¹⁵ Articolo 126, comma 1, TFUE: “Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi”.

costituzionale della correttezza della finanza pubblica. La gestione del bilancio statale, in particolare deve conformarsi a due parametri di tipo oggettivo: il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL non deve essere superiore al 3% e il rapporto tra debito pubblico e PIL non deve essere superiore al 60%.

Oltre ai criteri e ai vincoli imposti dai Trattati europei, dal 1997 gli Stati membri hanno deciso di autoregolamentare la propria azione finanziaria, sottoponendosi al Patto di stabilità e di crescita il cui scopo è quello di impedire che i paesi indisciplinati sul fronte delle politiche finanziarie, possano minare la stabilità dell'Unione Economica e Monetaria. Il Patto, Costituito dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 e dai regolamenti del Consiglio n. 1466/97³¹⁶ e n. 1467/97³¹⁷, integra, rafforza e precisa la procedura di controllo prevista dal succitato articolo 126 TFUE e fissa, per gli Stati che adottano una moneta unica, l'obiettivo tendenziale di un bilancio con un saldo prossimo al pareggio, che potrebbe consentire agli stessi di mantenere il *deficit* al di sotto del 3% in rapporto al PIL, anche in periodi economicamente negativi. A differenza del Protocollo sui disavanzi eccessivi, che prevedeva la messa a punto di misure successive al verificarsi dell'evento vietato, le misure contenute nel Patto di stabilità sono da adottare in maniera preventiva³¹⁸.

Il contenuto dei programmi di stabilità era sottoposto a un duplice controllo da parte del Consiglio, previa valutazione tecnica effettuata dalla Commissione e dal comitato monetario a carattere consultivo, previsto dall'articolo 109 C del Trattato CE: preliminarmente si valutava l'idoneità degli obbiettivi di medio termine fissati da ciascuno Stato membro al fine di evitare l'insorgere di disavanzi eccessivi; successivamente, dopo un'eventuale fase di dialogo con lo Stato membro, mirato a correggere possibili punti critici nel programma presentato, al Consiglio veniva affidato il compito di verificare l'effettiva applicazione di tali programmi e nel caso in cui lo Stato si fosse allontanato dall'obbiettivo, il Consiglio stesso aveva il potere di inviare raccomandazioni, inizialmente in forma riservata, e, in caso di

³¹⁶ Regolamento per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

³¹⁷ Regolamento per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

³¹⁸ G. Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. Dir. fin. Scie. Fin.*, 2001.

inadempimento perdurante, anche in forma pubblica. Com'è evidente, tale sistema introduceva significative limitazioni al potere statale di formulare la propria politica di bilancio, ancorando le stesse a dei parametri individuati in maniera più o meno arbitraria. Controversi sono anche i meccanismi correttivi, come quello che prevede una sorta di assistenza finanziaria comunitaria in caso di difficoltà macroeconomiche eccezionali ed insormontabili per uno stato membro. Tale assistenza, che può assumere la forma di un prestito o di una linea di credito allo Stato interessato, però, lungi dal poter essere erogata automaticamente in caso di crisi, dipende esclusivamente da valutazioni discrezionali del Consiglio: la procedura che porta all'erogazione di tali aiuti avviene a seguito di una complessa serie di atti che, partendo dalla richiesta di soccorso di uno Stato³¹⁹, giunge ad una decisione del Consiglio. Tale decisione, qualora favorevole, determina anche le condizioni economiche dell'intervento di sostegno e le condizioni generali di politica economica che lo Stato beneficiario deve soddisfare al fine di ristabilire un'adequata situazione economico-finanziaria; nulla è detto circa la possibilità di un parere negativo del Consiglio che pone un problema da risolvere in base ai principi generali della Costituzione economica europea.

In base a quanto detto, è chiaro, ormai, come il Patto di stabilità e di crescita sia uno strumento di grande importanza per la stabilità finanziaria dell'Unione; i vincoli dallo stesso imposti permettono il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Costituzione finanziaria dell'Europa. Si mette in evidenza come, però, il Patto, non fornisca indicazioni operative direttamente applicabili sul calcolo degli obiettivi di bilancio necessari a rispettare i parametri, rimettendo, in forma di vincoli esterni, la determinazione di tali obiettivi ai singoli Stati. La mancanza di vincoli auto applicativi determina, così, l'attivazione di forme di responsabilità dei governi nazionali in sede comunitaria, individuando nel decisore politico europeo colui da cui dipende la concreta applicazione dei vincoli alle finanze pubbliche nazionali³²⁰.

³¹⁹ La richiesta in questione deve essere accompagnata da una dichiarazione dei bisogni finanziari dello Stato, elaborata a seguito di un confronto con la Commissione Europea e la BCE, e da una bozza di programma di risanamento economico-finanziario che permette allo Stato di uscire dalla situazione di crisi.

³²⁰ N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione svolta al convegno sul tema "Costituzione e "pareggio di bilancio" organizzato il 18 maggio 2012, in Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, Napoli, 2012.

La Costituzione finanziaria si è comunque irrobustita anche sulla base del Patto di stabilità e crescita basato, fundamentalmente, sul principio della vigilanza multilaterale del bilancio degli Stati membri. Lo stesso si compone, dal punto di vista formale, di tre atti: una risoluzione del Consiglio europeo che impegna le istituzioni coinvolte nel processo di sorveglianza - Consiglio, Commissione e Stati membri - alla piena e tempestiva applicazione delle norme del Trattato; due regolamenti³²¹ del Consiglio dei ministri dedicati, rispettivamente, al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché sulla sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e all'accelerazione ed al chiarimento delle modalità di attuazione della Procedura per i disavanzi eccessivi. I due regolamenti rappresentano attuazione delle norme del Titolo VI del Trattato di Maastricht e del protocollo allegato alla procedura per i disavanzi eccessivi. Dai regolamenti scaturisce un vero e proprio obbligo, per gli Stati aderenti alla moneta unica, di un bilancio in equilibrio. Sulla base di questi presupposti, alcuni sostengono che talune norme dei Regolamenti non hanno solo valore integrativo delle disposizioni del Trattato, ma un reale valore sostitutivo³²²: la stessa logica di applicazione del Patto, con riferimento all'obiettivo tendenziale di pareggio di bilancio, a cui sono sottoposti i paesi partecipanti all'euro, sembrerebbe confermare tale conclusione. Un conto, infatti, è mantenere fermo il limite al 3% al disavanzo pubblico complessivo, altro è stabilire il limite di un saldo contabile positivo o quantomeno in equilibrio. Dubbi e dibattiti si scatenano, ancora, soprattutto in relazione ai vincoli di cui si è trattato: per quanto riguarda, ad esempio, il parametro dell'indebitamento, l'articolo 126 TFUE, non prevede il vincolo contenutistico auto applicativo, lasciando un certo margine di flessibilità sia nelle procedure di sorveglianza che in quelle di constatazione dello stato di disavanzo, a dimostrazione di un sistema particolarmente

³²¹ Il primo regolamento mira a migliorare il flusso di informazioni sugli indicatori macroeconomici e sulle grandezze di bilancio dagli Stati alla Commissione e al Consiglio e, di conseguenza, i meccanismi di sorveglianza sugli Stati. Agli Stati viene imposto, come obiettivo di medio termine, un saldo di bilancio in attivo o almeno in equilibrio. Viene infatti richiesto ai paesi membri di presentare ogni anno un programma di stabilità che renda conto dell'andamento delle principali variabili macroeconomiche e dei loro effettivi quantitativi sui conti pubblici, sulla posizione di bilancio e sul debito. Il secondo regolamento è relativo all'attuazione delle procedure per i deficit eccessivi, rafforza gli obblighi a carico degli Stati e disciplina le misure sanzionatorie, disciplinando la scansione temporale che conduce alla constatazione dello stato di disavanzo eccessivo e all'applicazione delle relative sanzioni.

³²² G. Rivoecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit.

debole che si regola, in gran parte, ancora sulla base della tradizionale cooperazione intergovernativa tra gli Stati, in un perenne dualismo di governi – quello statale e comunitario – per ciò che riguarda le condizioni di equilibrio finanziario e di politica di bilancio comune³²³.

La legislazione europea in materia ha comunque fortemente condizionato la normativa interna degli Stati membri. In particolare, con l'esito di garantire la corretta applicazione dei parametri europei, numerosi sono stati i provvedimenti emanati in sede comunitaria: si pensi alle modifiche al Patto di stabilità³²⁴, al più recente Patto euro-plus³²⁵, sottoscritto dai Capi di Stato e di governo dell'area euro, l'11 marzo 2011, con il quale è stato assunto l'obbligo di recepire nelle Costituzioni nazionali le regole del Patto di stabilità e di crescita, o all'apposito Trattato sulla Stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria, siglato il 2 marzo 2012³²⁶, c.d. "*Fiscal compact*". Quest'ultimo, secondo taluni

³²³ L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rass. Parl.*, n.1/2005.

³²⁴ La modifica al Patto di stabilità e crescita è stata realizzata mediante l'emanazione del regolamento UE n. 1175/2011 del 2011 che introduce il nuovo concetto di "politica di bilancio prudente", incentrata sulla convergenza verso l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio. Gli Stati membri dovrebbero assicurare un miglioramento annuale della propria posizione di bilancio pari ad almeno lo 0,5%; per i Paesi con alto livello di debito e/o squilibri macroeconomici eccessivi il Consiglio potrebbe richiedere un aggiustamento superiore allo 0,5%. Deviazioni significative da tale politica comporterebbero per lo Stato membro interessato l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL, restituito una volta che il Consiglio abbia verificato che la situazione di bilancio sia stata sanata.

³²⁵ Il Patto impegna Stati partecipanti ad adottare ulteriori misure necessarie per realizzare quattro obiettivi: concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; promuovere la competitività; stimolare l'occupazione; rafforzare la stabilità finanziaria. Lo stesso, pur non avendo natura giuridicamente vincolante, impegna fortemente gli Stati da un punto di vista politico. Inoltre, al fine di adempiere all'obbligo succitato, lascia, sì, agli Stati membri la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma richiede che lo stesso abbia natura vincolante e sufficientemente forte (ad esempio Costituzione o normativa quadro).

³²⁶ Prima di tale ultima riforma è da citarne una precedente attuata nel 2011 mediante l'adozione di cinque nuovi regolamenti e una direttiva (il c.d. *six pack*), volti a realizzare un maggior coordinamento delle politiche economiche in ambito europeo e a rafforzare il meccanismo del Patto di Stabilità e Crescita. Una delle novità più rilevanti della riforma in questione è stata prevista in merito agli obiettivi di bilancio di medio termine, mediante l'introduzione della necessaria indicazione del tasso programmato di crescita della spesa pubblica, che assurge ora al rango di autonomo parametro su cui Commissione e Consiglio valutano i suddetti obiettivi dei singoli Stati. Ha subito un notevole rinnovo anche la disciplina relativa all'esercizio dei poteri sanzionatori connessi alla violazione delle disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita: è stato introdotto un nuovo meccanismo di controllo sulla stabilità economica e finanziaria degli Stati membri, qualificato come "sorveglianza macroeconomica", il quale attribuisce all'Unione europea il potere di coordinamento in merito alle politiche economiche degli Stati membri.

conterrebbe il vincolo formale che ha imposto all'Italia, in quanto obbligo internazionale ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost., di modificare la Costituzione per dotarsi di strumenti idonei ad offrire una garanzia del perseguimento di determinati obiettivi di finanza pubblica: tra questi obiettivi l'obbligo per gli Stati aderenti di conseguire un preciso equilibrio di bilancio³²⁷.

1.3. *Segue: la l. cost. 1/2012*

Nell'ambito dell'ordinamento italiano, numerose furono le proposte di modifica relative alla materia del bilancio pubblico, le quali si concentrarono soprattutto sulla riformulazione dell'articolo 81 della Costituzione. Tra le principali si ricordano il progetto di revisione costituzionale del 1984 in cui la Commissione delle riforme istituzionali, presieduta da Aldo Bozzi propose una modifica dell'articolo 81, stabilendo, tra le altre cose, che le leggi di spesa dovessero essere coperte per l'intero periodo della loro vigenza ed esclusivamente con lo strumento dei fondi speciali; il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal governo Andreotti nel 1991 in cui proponeva una riscrittura del testo dell'articolo 81, basata su quattro punti fondamentali: la costituzionalizzazione del vincolo del pareggio della sola parte corrente del bilancio, l'eliminazione della limitazione dell'ammissibilità di contenuti nuovi nel progetto di bilancio e nella legge che lo approva; il rafforzamento del quorum necessario per approvare modifiche al bilancio; l'attribuzione al governo di un potere di veto sospensivo delle deliberazioni incidenti sulla finanza statale, che non siano conformi agli indirizzi dell'esecutivo.

Nel corso degli anni, le varie proposte presentate, che ruotavano attorno al principio del pareggio di bilancio, interpretato a seconda dei casi in maniera più elastica o più restrittiva, sfociarono in un finale intervento, conosciuto come legge costituzionale n. 1 del 2012. L'*iter* di approvazione di tale modifica costituzionale è stato abbastanza

³²⁷ L'art. 3 dispone, infatti, che "la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente deve essere in pareggio o in avanzo e che questa regola si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato".

veloce³²⁸, avendo avuto un percorso parlamentare durato meno di sette mesi, nell'assenza, quasi assoluta, di dibattito pubblico e confronto con la società civile. L'articolo 1 di predetta legge sostituisce interamente l'articolo 81 della Costituzione che, si ritrova così riformulato: al primo comma è posto l'obbligo per il bilancio statale di rispettare "l'equilibrio³²⁹ delle entrate e delle spese". Secondo questo principio, quando tale rapporto risulti paritario o positivo, in avanzo, l'ente pubblico non dovrà ricorrere a risorse provenienti da altri settori per sostenere le spese iscritte nel proprio conto economico.

Nel secondo periodo del comma 1, si prosegue enunciando una disposizione derogatoria del principio espresso nella prima parte, tenendo dunque in considerazione le "fasi avverse" e le "fasi favorevoli del ciclo economico. È importante notare il riferimento ad entrambe le fasi del ciclo economico: se per quanto concerne le fasi avverse del ciclo comporterebbe che, a livello del bilancio dello Stato possano esporsi situazioni di deficit congiunturale, nelle fasi favorevoli sembrerebbero prospettabili possibili deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio al fine di evidenziare l'emersione di posizioni di avanzo. Il solo riferirsi alle fasi negative del ciclo avrebbe potuto incidere negativamente sull'obiettivo di contenimento dello stock del debito, registrando incrementi che resterebbero cristallizzati negli esercizi successivi; parallelamente, la mancata emersione delle condizioni "in avanzo", non avrebbe consentito l'abbattimento compensativo degli incrementi di debito, registrati nelle fasi avverse. Si introduce, dunque, un criterio di compensazione ciclica tra avanzi e disavanzi di bilancio.

Il secondo comma del rinnovato articolo, utilizza, invece, i termini "*ricorso all'indebitamento*", facendo a tale proposito un po' di confusione: il legislatore sembrerebbe, infatti, fare riferimento alle operazioni di indebitamento di cui all'art. 3, comma 17 della legge n. 350 del 2003, ma, qualora si accogliesse questa interpretazione, sarebbero di fatto impediti le operazioni di rinnovo del debito in

³²⁸ Per un approfondimento, si veda A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in forum costituzionali, 10 gennaio 2012.

³²⁹ Il concetto di equilibrio di bilancio e il principio del pareggio di bilancio, non sono perfettamente sovrapponibili: il secondo attiene alla posizione contabile di uguaglianza tra entrate e di spese, connesso alla sostenibilità nel tempo di un saldo considerato in equilibrio. Quest'ultimo potrebbe non coincidere con il pareggio qualora altri fattori (la crescita del PIL, lo *stock* di debito accumulato) risultassero suscettibili di incidere sulla sostenibilità, nel medio periodo, di tale saldo.

scadenza, quindi far riferimento al saldo di indebitamento netto di cui all'art. 25, comma 7, della legge 196 del 2009 risolverebbe tale problematica. Non resta tuttavia escluso il ricorso alle operazioni di indebitamento necessarie a finanziare operazioni non registrate nel conto economico della P.A., aventi valenza prevalentemente finanziaria. Stando alla lettera dell'attuale riformulazione dell'art. 81 Cost. sembrerebbe che il criterio prescelto dal legislatore sia quello di assicurare un equilibrio del saldo di indebitamento netto, calcolato secondo i criteri europei. In relazione al limite dell'indebitamento, si sostiene in dottrina³³⁰, che la l. Cost. n. 1 del 2012 abbia prodotto un vero e proprio passaggio da un articolo 81 disciplinante le procedure decisionali in materia di bilancio e di spesa, ad un articolo 81 che non stabilisce più il modo di essere delle decisioni, ma il merito delle stesse. Il limite introdotto sarebbe, infatti, sostanziale, incide sul merito delle scelte di finanza pubblica, dandosi, dunque, come ostacolo politico economico all'esercizio del potere di spesa. Contro tale tesi, continua a prefigurarsi la visione della una norma costituzionale come *norma sulla produzione*: il divieto di indebitamento, in quest'ottica è mero limite contenutistico.

Il comma secondo prevede alcune specifiche deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio che vengono individuate in relazione ad eventi eccezionali che non possono essere affrontati con le ordinarie decisioni di bilancio. L'indebitamento, quando è straordinario, deve essere, infatti, autorizzato dalle Camere, con deliberazioni conformi e con una procedura aggravata che prevede un voto a maggioranza assoluta. Gli eventi eccezionali a cui si fa riferimento³³¹ sono da ricollegare a calamità naturali o gravi esigenze di carattere civile, economico e sociale, che, non permettendo tempestivamente una manovra correttiva, rendono necessaria la richiesta di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle già previste dal bilancio. La deroga prevista in caso di calamità potrebbe coincidere con la nozione di spese *una tantum*, individuate in sede europea, ai fini del calcolo del saldo strutturale,

³³⁰ A. Brancasi, *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale*, in Dir. pubbl., 1996.

³³¹ Le ipotesi eccezionali sono individuate dal successivo articolo 5, comma 1, lettera d), della legge costituzionale, dove vengono specificati anche i contenuti della legge a procedura rafforzata che dovrà essere approvata entro il 28 febbraio 2013, e possono consistere in: gravi recessioni economiche; crisi finanziarie; gravi calamità naturali. Anche in questi casi, al fine di determinare la misura della deroga, vi è comunque il necessario bisogno di considerare gli effetti sul ciclo di bilancio.

spese che non rilevano ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo e per cui potrebbe quindi essere ammesso un ricorso all'indebitamento che non violi la disciplina fiscale europea.

Il terzo comma del nuovo art. 81 Cost., riproduce, con significative modifiche, le previsioni del precedente quarto comma del medesimo articolo, relative all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. In particolare il nuovo testo: si riferisce ad "ogni legge" e non ad ogni "altra" legge come era previsto, dove "altra" va inteso come "ogni legge diversa dalla legge di bilancio"; dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri, e non più - "spese"- provveda ai mezzi per farvi fronte, anziché indicare i mezzi stessi. Nel vigente testo costituzionale, il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria implica la necessità di una verifica della corrispondenza tra nuove spese e relativi mezzi di finanziamento, da effettuare nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi.

Il quarto comma prevede invece le modalità e gli strumenti per lo svolgimento di tale verifica e va integrata con i regolamenti parlamentari e con le norme statali di diretta attuazione della normativa costituzionale³³².

Merita un particolare riferimento anche il rapporto tra la regola di copertura finanziaria sancita nel terzo comma e il principio del pareggio di bilancio ex comma 1: la copertura è prevista, infatti, per "ogni legge", inclusa quella di bilancio, a differenza della norma precedente, ed ha lo scopo di neutralizzare gli effetti, delle nuove leggi di spesa, sugli equilibri finanziari complessi sanciti dalla legge di bilancio³³³.

Per quanto concerne l'individuazione del contenuto della legge di bilancio, la nuova disciplina ha inteso sistematizzare alcuni interventi adottati precedentemente, rafforzando le tre funzioni tipiche del bilancio: quella informativa - che mira a rendere note al Parlamento e ai cittadini i flussi e le destinazioni delle risorse finanziarie - riclassificando le voci di spesa, quella allocativa, ampliando le potenzialità decisionali del bilancio, divenuto ormai vero e proprio strumento di

³³² Si parla di "ciclo della quantificazione" finalizzato, per l'appunto, alla quantificazione degli oneri finanziari presenti nelle proposte normative e dei rispettivi mezzi di copertura. Il procedimento è incentrato sulla predisposizione, da parte dell'esecutivo, della relazione tecnica, e sulla corrispettiva verifica da parte del parlamento dei dati e dei metodi utilizzati ai fini della stima degli oneri da sottoporre a copertura.

³³³ L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governante europea*, in *Rass. Parl.*, 2005.

politica economica, quella esecutiva, attribuendo ai centri decisionali maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse, al fine di permettere il raggiungimento degli obbiettivi preposti.

Oggetto dell'obbligo di copertura sono i “nuovi o maggiori oneri” che ogni legge importa. La sostituzione del termine “spese”, come previsto ante riforma, con “oneri” recepisce quanto elaborato nel quadro della prassi applicativa dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, che ha operato una sostanziale assimilazione delle nuove o maggiori spese alle minori entrate ai fini dell'applicazione delle procedure di verifica dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e di congruità dei mezzi di copertura.

Il sesto comma introduce una sensibile variazione rispetto al precedente articolo 81, demandando ad un'apposita legge, oggetto di approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere, il compito di stabilire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. In questo modo è stata introdotta una sorta di legge di contabilità rinforzata³³⁴, oggetto di approvazione a maggioranza qualificata. Detto comma, in sostanza, dispone un quadro articolato, sul piano delle fonti, quadro che include: una legge costituzionale che detta i principi in materia di contenuto della legge di bilancio e di criteri che assicurino l'equilibrio tra le entrate e le spese; una legge “rinforzata” che reca la disciplina puntuale, rispetto a quanto previsto dalla norma costituzionale. Tale ultima legge potrà valere come parametro interposto – dall'articolo 81 Cost. – nei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la legislazione ordinaria successiva. Sempre riguardo a tale legge, capace di dettare una disciplina stabile e applicabile sul tutto il territorio nazionale e caratterizzata da generalità e astrattezza, si evidenzia come, in relazione al suo contenuto, varie sono le interpretazioni proposte dalla dottrina: secondo alcuni³³⁵ essa non è dotata di una resistenza passiva rinforzata, poiché ben potrebbe essere

³³⁴ Attuata con l. 24 dicembre 2012, n. 243 recante Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.

³³⁵ R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, n.4/2012.

modificata o derogata dal legislatore successivo; secondo altra parte della dottrina³³⁶ invece, non tutti i suoi contenuti sarebbero assistiti da tale forza passiva rinforzata, ma soltanto quelli rivolti al legislatore ordinario.

È opportuno rilevare che il Legislatore del 2012, nel rinviare ad altra fonte normativa che integri la disciplina finanziaria³³⁷, genera una certa confusione, moltiplicando in tale ambito le fonti sulla produzione legislativa. Abrogando il terzo comma del precedente art. 81, rende la Legge finanziaria priva di una reale utilità e crea non poche problematiche relativamente al rapporto tra Legge finanziaria, normativa costituzionale e nuova legge di bilancio. La legge di bilancio, da nuova formulazione, assorbirebbe il contenuto della legge di stabilità, rendendola vuota, riappropriandosi di parte del suo contenuto tipico, coincidente con il c.d. contenuto necessario della legge finanziaria, e acquisendo il contenuto c.d. eventuale della stessa, in base al quale il legislatore decise di istituire questo nuovo strumento. La natura ibrida della legge finanziaria ha obbligato l'interprete, che non intendesse proporla immediatamente l'abolizione, a individuare il regime applicabile ad essa, se quello della legge di bilancio, ovvero della legislazione di spesa.

Il tema dell'equilibrio di bilancio è stato poi esteso anche all'universo delle amministrazioni pubbliche: l'articolo 2 della legge costituzionale premette, all'articolo 97 della Costituzione, un nuovo comma secondo il quale “le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”. La modifica ha anzitutto la funzione di generalizzare l'obbligo di equilibrio di bilancio, rendendolo valido per tutte le pubbliche amministrazioni della Repubblica. La riforma, inoltre, grazie all'ultimo periodo del primo comma, aggiunto all'articolo 119³³⁸, vincola anche le Autonomie territoriali ad “assicurare l'osservanza dei vincoli economici e

³³⁶ A Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012.

³³⁷ Ci si riferisce al comma sesto del riformulato articolo 81 Cost.

³³⁸ L'articolo 119 Cost., nel suo sesto comma, introduce due condizioni alla possibilità di indebitamento delle Autonomie territoriali “la contestuale definizione di piani di ammortamento” e la necessità che anche gli enti di ciascuna Regione rispettino il principio dell'equilibrio del proprio bilancio che si trasferisce sia sul piano interterritoriale, nel senso che il debito dell'ente è possibile solo se compensato dall'equilibrio del bilancio di tutto il complesso regionale, sia sul piano interno, a livello del singolo ente.

finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea"³³⁹. La formulazione è sicuramente frutto dell'esperienza europea del Patto di stabilità e di crescita che, ricadendo all'interno del sistema ordinamentale territoriale italiano, si dà nella forma di un "Patto di stabilità interno"³⁴⁰.

1.4. La giurisprudenza costituzionale in materia di bilancio

La giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio, risulta uno degli aspetti più problematici e controversi di questa riforma, su cui si è già interrogata buona parte della dottrina, sia in fase di dibattito ante riforma che successivamente all'approvazione della stessa. Le ipotesi sulle quali si discuteva erano sostanzialmente due: la prima prevedeva l'affidamento alle minoranze parlamentari del potere di ricorso diretto alla Corte Costituzionale nei casi di una sospetta violazione del nuovo principio³⁴¹, la seconda si basava, invece, sulla possibilità di ricorso in via diretta alla Corte costituzionale da parte della Corte dei Conti³⁴².

Nel silenzio della riforma circa le effettive strade da intraprendere nel caso di riconoscimento di una violazione del principio sancito dal rinnovato articolo 81

³³⁹ La modifica apportata al secondo periodo del sesto comma dello stesso articolo 119 sembra di fatto prevedere una deroga estremamente ampia rispetto a quanto affermato al comma 1, configurando una *golden rule* a livello delle singole amministrazioni locali. Queste ultime risulterebbero tenute esclusivamente al pareggio in termini di saldo di parte corrente, mentre potrebbero finanziare con indebitamento la spesa per investimenti, a condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complessivo sottosettore delle amministrazioni locali.

³⁴⁰ *Ult. op. cit.*

³⁴¹ Su questi aspetti cfr. le considerazioni operate da A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 7, sulla Commissione Bozzi la quale, con riferimento a questi aspetti, fa riferimento anche a M. Ainis, *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corriere della sera*, 7 agosto 2011, www.corriere.it.

³⁴² *Ivi*, la quale ha sottolineato anche come Augusto Barbera e Nino Andreatta nel corso della Commissione Bozzi indicarono una soluzione nella possibilità per la Corte dei conti di valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti, potendo altresì investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme in questione. È bene ricordare che nel corso degli anni successivi furono avanzate altre proposte di riforma dell'art. 81 Cost., sia nel 1993 (dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali, De Mita-Iotti) sia nel 1997 (dalla Commissione bicamerale D'Alema). Mentre, per le proposte di legge di modifica dell'art. 81 Cost. nella XVI legislatura, si rinvia alla trattazione del dossier del 10 agosto 2011 su *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio*, pubblicato sul sito istituzionale del Governo (www.governo.it) e diffuso al fine di fornire primi elementi di documentazione in vista della proposta legislativa di natura costituzionale del Governo.

Cost., la Corte Costituzionale si è più volte pronunciata in relazione all'applicazione dello stesso articolo e alla corretta interpretazione del principio dell'equilibrio di bilancio. L'individuazione delle sentenze in materia non è agevole, anche perché spesso la Corte si è pronunciata, sulla stessa, non in via immediata e diretta: si pensi che, delle 303 pronunce della Corte Costituzionale, sull'articolo 81, meno di 100 riguardano giudizi incidentali³⁴³.

Anche la dottrina, che ha accolto la tesi che riconduce la nuova norma ad un rapporto tra poteri dello Stato, ha messo in evidenza che il giudizio costituzionale attiene prevalentemente a conflitti di attribuzione tra organi dello Stato³⁴⁴.

In questa sede, si analizzeranno alcune delle sentenze della Corte Costituzionale che hanno provato a dare la misura di una corretta applicazione del principio sopra citato, riguardo in particolare, alla sua funzione e ai contenuti dello stesso. In particolare, le sentenze della Corte hanno interessato vari macrotemi che si cercheranno, in linea generale, di riportare.

Un primo gruppo di decisioni ha riguardato l'ex quarto comma dell'articolo 81 e approfondisce in particolare il principio della necessità di copertura finanziaria delle spese. In una delle prime sentenze, la n. 9/1958 la Corte stabilisce che la mancanza di un'esplicita indicazione nella norma circa la necessità che alla copertura di una determinata spesa mediante un determinato mezzo, impedisce la concreta conoscenza del mezzo di copertura e non è perciò possibile, sia in riferimento ai generali criteri cui deve ispirarsi la legge finanziaria, sia per l'impossibilità di effettuare una valutazione integrale di tutte le nuove maggiori spese, stabilire la effettiva capacità del mezzo di copertura prescelto a far fronte alla rispettiva spesa. La Corte continua precisando che l'obbligo di copertura non implica una indissolubile "appropriazione" di un'entrata ad una spesa, data anche la visione globale del bilancio per cui tutte le entrate si confrontano con il complesso delle spese, ma è necessario che si mantenga l'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri. Parallelamente, la mancanza dell'indicazione della copertura, non implica il fatto che la legge non

³⁴³ V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*. Atti del seminario svoltosi in Roma palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Milano.

³⁴⁴ G. Scaccia, *La giustiziabilità dei vincoli costituzionali alle decisioni di bilancio*, in *atti del convegno Costituzione e pareggio di bilancio*, LUISS, Roma 18 maggio 2012.

comporti oneri poiché la stessa mancanza, «o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge o dal contenuto di essa»³⁴⁵ e necessita, dunque, di una valutazione in concreto.

Ancora in materia di copertura finanziaria, una storica sentenza della Corte affronta in maniera più decisa l'argomento. Nella sentenza n. 1/1966 si sottolinea come l'ex quarto comma dell'art. 81, non abbia solo un significato contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai «limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa». Ancora in relazione al principio di copertura, si rileva come questo «tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che (...) non può essere artificiosamente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo (...) nel quale gli interventi statali (...) impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera comunità».

L'entità della copertura finanziaria, rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge, è, sempre a giudizio della Corte, insindacabile in sede di giudizio di costituzionalità. Non essendo richiesta, in molti casi, l'indicazione puntuale degli oneri da coprire negli esercizi futuri, il giudizio della Corte non può che attendere la predisposizione della legge di bilancio relativa ai singoli esercizi, in cui gli oneri previsti divengono attuali.

Le scelte di bilancio sono infatti decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Tali scelte, frutto di una discrezionalità politica insindacabile esigono anche un particolare atteggiamento della Corte Costituzionale. Tale atteggiamento si è tradotto, nella giurisprudenza della Corte, in modelli precisi di giudizio che mirano alla salvaguardia dell'essenziale unitarietà e globalità del bilancio³⁴⁶. Soffermendosi su tale tematica, la Corte ha ulteriormente chiarito che il controllo di costituzionalità non si rivolge ad

³⁴⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 30/1959, www.cortecostituzionale.it.

³⁴⁶ v. sentenze della Corte Costituzionale n. 1/1966, n. 22/1968 e n. 12/1987.

aspetti di politica economica: l'articolo 81 diventa parametro di riferimento per valutare, da un lato, l'attendibilità delle deliberazioni di spesa, anche di lunga durata, dall'altro l'equilibrio dei bilanci già approvati.

Il tema dell'istruttoria sulla salvaguardia dell'equilibrio di bilancio si è posto in alcune particolari occasioni nel corso dell'anno 2015 con riferimento alle sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015. Le tre particolari pronunce di spesa hanno imposto, o avrebbero dovuto, alla Corte di interrogarsi circa l'impiego di alcune tecniche decisorie particolari, al fine di salvaguardare l'equilibrio del bilancio statale. La sentenza n. 10 del 2015 è una sentenza di spesa anomala; l'oggetto della sentenza era una forma di imposizione fiscale straordinaria destinata a colpire solamente alcune imprese del settore dello sfruttamento degli idrocarburi. La Corte ha accolto la questione ma, al fine di evitare che le conseguenze complessive della rimozione, con effetto retroattivo, della normativa finissero per richiedere una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici beneficiari di una congiuntura favorevole e a discapito delle fasce più deboli di soggetti, ha limitato la retroattività della pronuncia, limitandola alla « cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica». Nella motivazione della sentenza, la Corte osserva che l'impatto dell'accoglimento della sentenza, in termini di ricaduta macroeconomica, avrebbe determinato, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato tale da rendere necessaria una manovra finanziaria aggiuntiva.

Per quanto riguarda la sentenza n. 70 del 2015, la disposizione censurata aveva previsto il blocco, per gli anni 2012 e 2013, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo dell'INPS. In questo caso, l'accoglimento della questione avrebbe comportato una tradizionale sentenza di spesa, a causa della quale lo Stato avrebbe dovuto erogare trattamenti previdenziali più onerosi. Nel caso di specie, a differenza della precedente sentenza in cui manca completamente il riferimento ad eventuali parametri utilizzati dalla corte per valutare l'impatto della decisione sulla finanza statale, qui si richiamano, nella parte motiva della pronuncia, alcuni elementi utili a qualificare, specificare, contestualizzare e quantificare l'impatto sulla finanza pubblica dell'eventuale accoglimento "ordinario" della *quaestio*. Si legge, infatti, che «la disposizione

concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi».

In tale sentenza la Corte ha esaminato, *a latere*, la questione dell'equilibrio di bilancio partendo dal presupposto che, in alcuni precedenti, essa aveva riconosciuto la legittimità di «vincoli legali all'autonomia collettiva, volti a garantire la «compatibilità con obiettivi generali di politica economica»» e giustificando la possibilità di «"situazioni eccezionali" ed eminentemente transitorie, allorché sia in gioco la "salvaguardia di superiori interessi generali"»³⁴⁷.

Sempre in tema di equilibrio di bilancio, la Consulta ha osservato che «l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica» deve essere «adeguatamente ponderato "in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica"», e che in tale contesto sono necessarie «misure oggi più stringenti, in seguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio».

Nel caso di specie, l'istruttoria è stata condotta da un lato, sulla base del dibattito parlamentare – la Corte ha infatti analizzato il contesto politico economico in cui si stagliava la disposizione, in seguito, censurata – e , dall'altro, sulla base di due documenti - il rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, fascicolo del giugno 2010; il rapporto del 2011 e del 2012 della Corte dei conti, Sez. riun. di controllo, sul coordinamento della finanza pubblica - che altre istituzioni, nell'esercizio delle loro funzioni generali di controllo, hanno trasmesso al Parlamento affinché potesse svolgere adeguatamente le proprie funzioni di indirizzo politico e verifica dell'operato del Governo. Nessuno di questi documenti viene menzionato nel "ritenuto in fatto" della sentenza, né si indica se e quale parte processuale li abbia versati in atti. Quanto all'impiego fattone dalla Corte, due sono i profili interessanti: che la documentazione menzionata non viene impiegata per verificare la tenuta dell'equilibrio dei bilanci, ma per verificare lo stato di fatto su cui

³⁴⁷ G. Nofi, *La sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in Quad. Cost., n./2015.

è intervenuta la normativa censurata, alla luce della compatibilità con la Costituzione; che i documenti sono stati utilizzati per valutazioni di natura generale senza che fossero menzionati o che comunque emergessero parametri di ordine numerico o tecnico-finanziario³⁴⁸. Da ciò si comprende la ratio della decisione della Corte, la quale ha valutato che si era, ormai sconfinati, attraverso l'uso della disposizione illegittima, in un bilanciamento irragionevole tra gli interessi costituzionali in gioco.

Sulla tematica del pareggio di bilancio, la Corte Costituzionale ha costantemente affermato il carattere sostanziale dell'articolo 81, che attiene ai limiti che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nello svolgimento dell'esercizio delle sue politiche di spesa, contrassegnata non dall'automatico pareggio di bilancio, ma dal tendenziale equilibrio fra le entrate e le spese. La citata norma costituzionale, dunque, funge da parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio di bilanci già approvati. L'importante principio sancito può essere colto anche in altre, successive³⁴⁹, sentenze, in cui si afferma che l'obbligo di indicare nelle leggi i mezzi per fronteggiare le nuove o maggiori spese, si risolve nella determinazione di un incremento di entrata che assicuri il tendenziale equilibrio, prefissato con l'approvazione del bilancio.

La Corte costituzionale nel corso degli anni ha mutato indirizzo, dando una sempre maggiore attenzione alle implicazioni finanziarie dell'esito del giudizio di costituzionalità, attenzione che ha finito, in tempi recenti, per assumere il ruolo di componente essenziale, e talora determinante, del giudizio stesso. Tale responsabilità finanziaria del giudice delle leggi, rappresenta l'esito di un percorso lungo il quale la Corte si è spostata da una lettura microeconomica dell'art. 81 a quello di una visione macroeconomica e sistemica di tale disposizione³⁵⁰. Il cambio di visione comincia già negli anni 90, in corrispondenza del profondo mutamento economico e dell'esplosione della crisi finanziaria dello Stato, nonché dei nuovi obblighi imposti

³⁴⁸ R. Pinardi, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *Forum Quad. Cost.*, 2015.

³⁴⁹ In tema si segnalano le sentenze n. 16/1961, n. 37/1961, n. 1/1966, n. 47/1967, n. 17, n. 22, n. 94/1968, n. 69/1989, n. 283, n. 384/1991 e, da ultimo, la sentenza n. 213/2008.

³⁵⁰ E. Varani, *Giurisdizione e spesa pubblica. In margine all'attuazione dell'art. 81*, Cedam, 1997.

dal Trattato di Maastricht. La Corte comincia ad utilizzare il criterio dell'”emergenza” come criterio interpretativo suscettibile di alterare il risultato della ponderazione tra gli interessi di volta in volta coinvolti nel bilanciamento: in relazione ad alcuni settori e ad alcuni comparti, si sofferma sull'individuazione dell'area normativa sottoposta ai vincoli finanziari e sulla ragionevolezza delle indicazioni di copertura. Questo perché la stessa si rende conto che in situazione di crisi i precetti costituzionali si atteggiavano in modo diverso rispetto a situazioni di normalità³⁵¹. L'emergenza economica diventa il vettore su cui la Corte agisce, che permette di spostare l'attenzione a favore dell'interesse funzionale al superamento della situazione di crisi. Da elemento che spinge a violare i vincoli costituzionali, la stessa si trasforma in elemento indispensabile per rivalutare di volta in volta il principio del pareggio di bilancio, trasformando «l'ineguale bilanciamento fra le ragioni del calcolo economico e quelle dello sviluppo sociale in un bilanciamento eguale»³⁵². Numerose sono state anche le sentenze che hanno interessato i principi fondanti dello stato sociale. Da ultima si ricorda la n. n. 275 del 2016³⁵³ in cui, la Consulta afferma che «ogni diritto, anche quelli incompressibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili», stabilisce inoltre, al punto 11 dei *considerata* in diritto, che «Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime [...] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali; è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». La Corte conclude che nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di

³⁵¹ R. Bin, *Bilanciamento degli interessi e teoria della Costituzione*, in V. Angiolini (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992.

³⁵² R. Bin, *Diritti ed Argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, p. 105.

³⁵³ Per una compiuta trattazione sul tema si rinvia a A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte Cost. n. 275/2016*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2016.

costituzionalità delle leggi» e, anzi, il fatto di ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale»³⁵⁴.

2. I documenti di finanza pubblica

2.1. Il bilancio come atto e come processo

Alla luce di quanto esposto nel paragrafo precedente, si può ora analizzare il concetto di bilancio secondo la teoria normativa e positiva.

E in particolare in questa prospettiva il bilancio può essere inteso al contempo come atto o come processo.

Come atto il bilancio (e più propriamente la legge di bilancio³⁵⁵) ha natura normativa e rappresenta la forma essenziale di manifestazione del potere di spesa. Come processo, diversamente, il bilancio va inteso come decisione complessa di indirizzo politico e di programmazione finanziaria ed è costituito da una varietà di strumenti (non tutti necessariamente di natura normativa in senso stretto).

Se si assume la prima accezione come premessa di studio, il bilancio può sommariamente essere inteso come documento contabile rappresentativo delle entrate e delle spese; più particolare, va osservato che si tratta di un documento di natura preventiva attraverso il quale si attestano le entrate che si prevede saranno accertate o incassate e le spese che si prevede saranno impegnate o sostenute in relazione al periodo di tempo costituito dall'anno finanziario³⁵⁶.

³⁵⁴ In tale senso, sentenza n. 260 del 1990, www.cortecostituzionale.it.

³⁵⁵ Cfr. S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Il Filangieri, 1898, ora in G. Zanobini (a cura di), *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 47.

³⁵⁶ In tema si veda F. Benvenuti, *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, pag. 256, nel quale il bilancio è definito come «manifestazione di volontà con cui l'ente

Tale documento contabile, che per lo più esaurisce il contenuto essenziale della legge di bilancio in senso stretto, rappresenta dunque l'atto normativo contenente l'autorizzazione ad incassare e a spendere (quando si tratti di bilancio di cassa) rivolta al Governo e in generale all'amministrazione statale.

Ed infatti, secondo la teoria cd. monista, parte della dottrina concepisce il legame tra bilancio e legge di approvazione come una combinazione ineliminabile per effetto della quale, in ultima analisi, il primo esiste solo in funzione e a condizione della seconda³⁵⁷.

Sul piano normativo questa concezione si raccorda con le previsioni contenute nell'art. 81 Cost. commi 1 e 3, le quali, ponendo una riserva assoluta di legge in materia di bilancio, sembrano confermare che la definizione delle entrate e delle spese deve sempre e necessariamente assumere forma di legge. E del resto si tratta di una prospettiva strettamente legata alla *ratio* storicamente attribuita alla funzione statale di bilancio, vale a dire quella di controllo da parte delle Camere sull'attività di gestione delle risorse pubbliche operata dall'esecutivo³⁵⁸.

Ecco allora che assume pregnanza fondamentale la fase dell'atto di approvazione attraverso la quale il bilancio diviene formalmente imputabile (anche) al Parlamento, residuando al Governo più propriamente la funzione di gestione del bilancio (approvato).

Nella diversa ottica di bilancio inteso come processo, invece, nell'analisi del ciclo di bilancio vengono in rilievo una serie di strumenti, che potremmo generalmente indicare come documenti di finanza pubblica, i quali riassumono le tendenze delle politiche economiche e finanziarie che il Governo intende proporre alle Camere.

In questa prospettiva si può allora apprezzare l'importanza assunta negli ultimi anni dai documenti con contenuto programmatico, divenuti una vera chiave di volta nel

impegna una propria attività finanziaria futura [...] sia attraverso la previsione di un'attività diretta a conseguire le entrate, sia in previsione dell'attività diretta all'erogazione delle spese».

³⁵⁷ Mortati al proposito parla del meccanismo di attrazione della forma giuridica dell'atto come elemento qualificante: in questo senso l'approvazione del bilancio «non si sovrappone all'atto predisposto dal governo, ma fa corpo con esso, lo assorbe» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, Padova, CEDAM, 1976, pag. 671).

³⁵⁸ In questi termini G. Arangio-Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale Italiano*, Roma, Fratelli Bocca, 1913, pag. 530, nel quale si legge che «non bisogna dimenticare la ragione costituzionale per cui è affidata al parlamento la funzione di votare i bilanci e i conti dello Stato: questa ha il fine [...] di controllare la direzione della gestione finanziaria».

processo di individuazione e promozione delle linee guida di politica economica governativa: si tratta infatti di uno strumento congeniale rispetto alle forme moderne dell'economia ordinamentale, soggetta a mutamenti continui e repentini, e che si presta al non secondario vantaggio di attuare un maggiore livello di trasparenza informativa sulle scelte effettuate dall'esecutivo in questo delicato settore.

Al proposito va precisato che il procedimento in cui vengono in rilievo tali documenti programmatici è articolato in diverse fasi nelle quali giocano un ruolo fondamentale i dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Più in particolare, tale processo prevede il susseguirsi di una serie di atti: il documento di economia e finanza (DEF), la nota di aggiornamento al DEF, il documento programmatico di bilancio (DPB), la legge di bilancio e il rendiconto generale dello Stato.

Rinviando al prossimo sotto-paragrafo delle considerazioni maggiormente specifiche sul DEF, è qui il caso di definire sommariamente gli altri strumenti citati.

La nota di aggiornamento è quel documento che il Governo presenta alle Camere ogni anno entro il 27 settembre al fine di correggere le previsioni di entrata e di spesa relative alla finanza pubblica contenute nel DEF, sulla base delle più affidabili e aggiornate informazioni intanto ottenute in relazione all'andamento del quadro macroeconomico; si tratta poi di un atto che, eventualmente e conseguentemente, individua diversi e più pertinenti obiettivi programmatici e attua le modifiche e le integrazioni del DEF richieste dal Consiglio dell'Unione Europea attraverso raccomandazione e incidenti sul Programma di stabilità e sul Programma nazionale di riforma.

Il Documento programmatico di bilancio³⁵⁹ è invece l'atto che attesta il progetto di bilancio per l'anno successivo e che deve essere trasmesso dagli Stati membri alla Commissione Europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre di ogni anno; in esso vengono in particolare illustrati l'obiettivo di saldo di bilancio, le proiezioni delle entrate e delle spese e l'impatto stimato delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica. Il DPB viene peraltro corredato da un documento contenente le

³⁵⁹ Istituito dal regolamento UE n. 473 del 2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

indicazioni metodologiche, i modelli economici di riferimento e i diversi parametri e strumenti utilizzati al fine di ottenere le previsioni di bilancio.

Quanto alla legge di bilancio in senso stretto, cui si è già accennato, questa è presentata su base annuale e pluriennale al Parlamento entro il 20 ottobre; essa contiene il cd. bilancio di previsione dello Stato (di competenza e di cassa) ed è costituita da un atto avente forma di legge che riflette le attività pubbliche di allocazione, gestione e controllo delle risorse finanziarie dello Stato. In particolare si tratta del documento contabile fondamentale col quale le Camere autorizzano il Governo a gestire le finanze pubbliche, ovvero a prelevarle e utilizzarle nell'esecuzione delle politiche e delle attività amministrative statali.

Al proposito va osservato che, per effetto dei recenti interventi normativi di riforma attuati con l. n. 243 del 2012 e l. n. 163 del 2016³⁶⁰, a partire dal triennio 2017-2019 la legge di stabilità si intende eliminata dal procedimento di formazione e la legge di bilancio assume definitivamente natura di legge sostanziale³⁶¹.

Senza pretese di esaustività si può poi osservare che tale legge viene di norma divisa in due sezioni: la prima individua il quadro economico e normativo di riferimento e definisce le misure quantitative e qualitative finalizzate ad attuare gli obiettivi programmatici contenuti nel DEF e nella sua nota di aggiornamento; la Sezione II, invece, riporta le modifiche non derivanti dalle variazioni normative³⁶² e i risultati delle votazioni parlamentari.

Cumulativamente gli interventi definiti da queste due sezioni convergono dunque nella manovra di finanza pubblica volta a modificare la vigente legislazione finanziaria e contabile, così che quest'ultima risulti complessivamente costituita dall'insieme degli stanziamenti ottenuti per effetto delle voci presenti nelle sezioni.

³⁶⁰ Rispettivamente inerenti alle «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione» e alle «Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243».

³⁶¹ Si tratta di un tema molto discusso in passato; cfr., *ex multis*, P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1972; P. Caretti - U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004. R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, ult. ed., A. Manzanella, *Il Parlamento*, *op. cit.*

³⁶² Quali sono, per citarne alcune, le misure di ri-finanziamento e de-finanziamento, le riprogrammazioni di spesa determinate da norme preesistenti e le cd. rimodulazioni compensative verticali e orizzontali

Infine, il rendiconto generale dello Stato è quel documento consuntivo che attesta (in relazione all'esercizio finanziario che si conclude il 31 dicembre dell'anno precedente) le risultanze e gli effetti del ciclo di gestione del bilancio dello Stato; in sintesi si tratta dell'atto che opera il controllo di efficienza sulla funzione amministrativa dei singoli enti pubblici chiamati ad attuare le previsioni di bilancio.

Al riguardo la l. n. 196 del 2009, cd. legge di contabilità e finanza pubblica, impone al Ministro dell'Economia e delle Finanze il compito di inviare entro il 31 maggio di ciascun anno il rendiconto generale alla Corte dei Conti, la quale dovrà poi attuare il giudizio di parificazione al fine di confermare la regolarità; entro il 30 giugno, poi, il Ministro deve presentare il rendiconto (che abbia superato il controllo della Corte dei conti) alle Camere per l'approvazione.

2.2. Il confronto tra DEF e legge di bilancio

Nella teoria economica il DEF (originariamente documento di programmazione economica finanziaria o DPEF) è il documento che riassume le linee di indirizzo politico del Governo in materia di economia e finanza.

Più precisamente, nel quadro dell'ordinamento contabile italiano il DEF contiene le indicazioni fondamentali dirette ad attuare la manovra di finanza pubblica relativa al periodo definito nel bilancio pluriennale; esso viene redatto dal Governo ed è soggetto all'approvazione da parte delle Camere entro il 10 aprile di ogni anno.

Va subito chiarito che non si tratta di uno strumento avente natura legislativa, ma piuttosto di un atto essenziale del ciclo di bilancio che è imputabile all'esecutivo ed è politicamente vincolante; in esso sono infatti specificamente indicati gli obiettivi prefissati e perseguiti col bilancio dello Stato. In questo senso, la funzione del DEF è quella di permettere la preventiva conoscenza da parte delle Camere della politica economica e finanziaria promossa dal Governo.

Si comprende come l'attenta analisi di questi documenti, nonché delle vicende cui sono andati soggetti negli ultimi anni, permetta di apprezzare il delicato equilibrio di ruoli esistente in seno al processo di bilancio che vede fronteggiarsi il potere esecutivo e quello parlamentare.

Rinviando al prossimo paragrafo lo studio di questa materia nella dimensione della teoria generale del diritto, è qui il caso di analizzare la vicenda con un approccio empirico, ovvero osservando nella pratica il grado di incidenza dell'influenza parlamentare cui sono andati soggetti, negli anni, i DEF emanati dal Governo; questo rilievo, in particolare, è possibile attraverso il confronto tra il contenuto degli originari documenti di economia e finanza e il contenuto delle relative leggi di bilancio, così come pubblicati nell'archivio presente sul sito del MEF³⁶³.

Sul punto è il caso di evidenziare che, nel recente scenario politico italiano, la mole di attività emendativa operata dalle Camere sui programmi presentati dal Governo risulta di norma molto elevata; va peraltro rilevato che gli emendamenti parlamentari sono spesso il risultato di impulsi provenienti dallo stesso Governo, determinato (in sede di approvazione parlamentare della legge di bilancio) a correggere l'indirizzo politico e la decisione di spesa assunte con l'iniziativa legislativa, così che le determinazioni parlamentari sono sovente filtrate da una perdurante influenza delle maggioranze che riflettono l'esecutivo (Si prenderanno ad esempio alcune delle vicende più significative legate alla formazione del DEF e legge di bilancio dal 2010 al 2018³⁶⁴).

Alla luce delle letture operate, si è ritenuto porre l'accento sull'attività emendativa parlamentare operata nel corso della XVII Legislatura, poiché maggiormente significativa dell'apporto dato dalle Camere alla ridefinizione del DEF.

Un chiaro esempio può essere tratto dalla vicenda di formazione della legge finanziaria del 2010: al proposito va rammentato che l'originaria manovra di finanza pubblica proposta dall'esecutivo è andata soggetta ad una integrale rivisitazione in sede di seconda lettura alla Camera (a parità di saldo) in base alle proposte governative.

In altri casi le variazioni alle entrate e alle spese delle pubbliche amministrazioni rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica fissati nel documento di programmazione (variazioni immesse nella legge attraverso la nota di variazione del bilancio) sono, all'opposto, il risultato di una debolezza della compagine governativa

³⁶³ All'indirizzo <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html> è infatti possibile reperire i documenti redatti a partire dal 2011.

³⁶⁴ Giova precisare che non è stato possibile completare l'analisi del DEF e della legge di bilancio 2018 perché ancora in corso di approvazione.

che non riesce a far confluire le proprie determinazioni nell'atto normativo definitivo.

L'esperienza emblematica, invece, è da individuare nell'operato del Governo Renzi (intervvenuto in seno alla XVII legislazione e durato in carica dal febbraio del 2014 al dicembre del 2016). Al proposito si possono brevemente rammentare alcune delle proposte dell'esecutivo³⁶⁵.

Una parte notevole degli interventi disposti con la manovra riguardava la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro; in particolare si auspicava complessivamente una riduzione del prelievo di 2,6 miliardi nel 2014, 2,9 miliardi nel 2015 e 3,1 miliardi a partire dal 2016. A favore dei lavoratori si era inoltre previsto l'incremento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente per circa 1,5 miliardi nel 2014 e 1,7 miliardi a partire dal 2015; mentre per le imprese si prevedevano sgravi sui contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e la riduzione dell'IRAP sulla quota lavoro per i nuovi assunti a tempo indeterminato per complessivi 1,0 miliardi nel 2014, 1,2 miliardi nel 2015 e 1,4 miliardi a partire dal 2016.

Su altro versante veniva rivista la disciplina complessiva delle imposte sul patrimonio immobiliare, con una riduzione del prelievo di 1,0 miliardi l'anno.

Larga parte delle ulteriori misure riguardava il finanziamento di spese a carattere infrastrutturale³⁶⁶.

Dal lato delle spese e in materia di pubblico impiego veniva inoltre previsto il definanziamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il periodo 2015-2017, la proroga al 2014 della limitazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale e la limitazione risparmi complessivamente valutati in circa 5,7 miliardi fino al 2018.

Un'ulteriore diminuzione delle spese sarebbe poi dovuta derivare dalla revisione delle percentuali di indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo INPS

³⁶⁵ Contenute a pag. 89 e ss. del DEF 2014 consultabile all'indirizzo http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DEF_Sezione_I_Programma_di_Stabilita_xON-LINEx.pdf.

³⁶⁶ Come quelle in favore di ANAS S.p.a. e RFI, per la manutenzione straordinaria e il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria, per assicurare l'adeguamento e la velocizzazione di alcuni tratti ferroviari e per gli interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria previsti nel contratto di servizio 2012-2014 (3,0 miliardi nel quinquennio 2014-2018).

(0,6 miliardi nel 2014, 1,4 miliardi nel 2015 e poco più di 2,0 miliardi a partire dal 2016) e dal differimento del trattamento di fine rapporto dei dipendenti pubblici (2,5 miliardi nel quinquennio).

Erano infine attesi circa 2,0 miliardi di risparmi nel periodo 2014-2018 in conseguenza della riduzione dei trasferimenti alle imprese, della razionalizzazione della disciplina dei crediti d'imposta e della riduzione lineare delle spese per consumi intermedi.

Il programma così delineato dal Governo Renzi ha visto tuttavia drasticamente ridimensionati i propri orizzonti in sede di approvazione del bilancio per legge.

In relazione al previsto incremento dei finanziamenti in materia di spese per lo sviluppo delle infrastrutture, ad esempio, l'art. 1 co. 204 della l. 23 dicembre 2014 n. 190³⁶⁷ ha disposto, in modo antitetico, che «le risorse iscritte sul fondo di conto capitale iscritto nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 49, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sono ridotte di 30 milioni di euro per l'anno 2015. Il fondo è soppresso a decorrere dal 2016».

Il divario tra le due determinazioni (quella governativa e quella parlamentare) si apprezza però soprattutto in tema di istruzione, in relazione alla quale il DEF del 2014 prevedeva, fra l'altro, l'assegnazione a regime di risorse per la concessione di borse di studio, la previsione di misure per assicurare continuità nella programmazione dell'offerta del personale scolastico, lo stanziamento di risorse per finanziare interventi straordinari di ristrutturazione e costruzione di nuovi edifici scolastici e la messa a disposizione di «circa 2 miliardi di risorse disponibili destinate alla scuola a cui possono attingere Comuni e Province per la messa in sicurezza degli edifici scolastici»³⁶⁸.

Nel testo del DEF era inoltre attestato in modo espresso che «nessuna riduzione è prevista per gli stanziamenti alla pubblica istruzione (a parte economie derivanti principalmente da minori prezzi attesi per l'acquisto di beni e servizi) la cui spesa

³⁶⁷ Recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

³⁶⁸ Premessa al DEF 2014, pag. IV.

non si colloca al di sopra della media europea ed è inoltre finalizzata a creare capitale umano, con effetti positivi sulla crescita economica in futuro»³⁶⁹.

In direzione diametralmente opposta sembra invece essersi assestata la scelta parlamentare; l'art. 1 co. 334 della citata l. n. 190 del 2014, infatti, al proposito prevede «la revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola, in modo da conseguire, a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016, fermi restando gli obiettivi di cui all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133: a) una riduzione nel numero dei posti pari a 2.020 unità; b) una riduzione nella spesa di personale pari a 50,7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016».

Si è preferito, dunque, riportare tali dati a confronto perché maggiormente emblematici, rispetto ad altre annualità, della possibilità per il Parlamento di incidere effettivamente sulla “rimodulazione” dei documenti programmatici economici del Governo.

Se infatti si analizzassero le vicende legate all'anno corrente, è più facilmente individuabile una riduzione di incidenza parlamentare, a vantaggio di una maggiore incidenza da un punto di vista governativo³⁷⁰. Ciò anche alla luce dei documenti attualmente disponibili³⁷¹.

Nella relazione delle Commissioni Bilancio sulla Nota di Aggiornamento al DEF 2018, si registrano chiari pareri discordanti tra maggioranza e opposizione. Ciò anche a riprova che se l'Esecutivo ha a disposizione una maggioranza parlamentare significativa, sia in grado di vanificare l'attività emendativa delle opposizioni che, nel caso di specie, hanno sollevato dubbi circa la costituzionalità della manovra di bilancio rispetto alla disposizione di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost.

³⁶⁹ DEF 2014, pag. 101.

³⁷⁰ Tali considerazioni non hanno potuto trovare un riscontro definitivo perché si è ancora in attesa dell'approvazione della legge di bilancio. Ci si è dovuti limitare alla lettura dei documenti attualmente all'esame delle Camere e a quanto riportato sui maggiori quotidiani nazionali.

³⁷¹ In particolare, operando un raffronto tra i pareri espressi tra maggioranza e opposizioni relativamente alla Nota di aggiornamento al DEF (NADEF).

3. Il grado di incidenza delle Istituzioni europee e del Parlamento sulle decisioni di spesa del Governo;

Numerose sono state le analisi degli interpreti svolte negli anni e destinate a individuare il punto di equilibrio istituzionale relativo alla struttura decisionale in materia di finanza pubblica; stante la vigente normativa sul tema, può dirsi che attualmente i protagonisti del processo del bilancio sono gli organi esecutivi e parlamentari dei singoli Stati, da una parte, e gli organi sovranazionali appartenenti all'Unione Europea, dall'altra.

In via preliminare va chiarito che il problema del delicato riparto di competenza in questo ambito viene apprezzato in una duplice prospettiva: per un verso gli interpreti hanno da subito evidenziato gli effetti negativi derivanti da un eccessivo accentramento di poteri nelle mani del Parlamento o dell'esecutivo; per altro verso, in una dimensione più propriamente verticale e gerarchica, il problema riguarda la delimitazione delle sfere di influenza provenienti dalle istituzioni europee.

In base agli insegnamenti della teoria generale classica, in particolare, si è spesso notato che consentire alle Camere un potere non ben delimitato all'interno del processo decisionale di bilancio potrebbe comportare squilibri fiscali e risolversi potenzialmente in un eccesso di spesa³⁷².

D'altro canto, si è detto, un maggiore accentramento di poteri in capo al Governo dei singoli Stati fornirebbe il non secondario vantaggio di incentivare e calibrare una più oculata prudenza fiscale, mettendo al riparo dal rischio di disavanzi troppo ingenti.

Alcuni autori³⁷³, in particolare, hanno evidenziato gli effetti positivi derivanti da sistemi di approvazione del bilancio centralizzati o gerarchici in cui è riconosciuto un ruolo di vertice ad un soggetto unico e al suo *staff* tecnico (*i.e.* al Ministro dell'Economia e delle Finanze e ai componenti il suo ministero); si tratta di sistemi in cui viene soprattutto dato rilievo ai processi di negoziazione interni alle compagini operative del Governo e a cui, di norma, fanno da contrappeso correlativi poteri di

³⁷² Queste le preoccupazioni anche di alcuni Padri Costituenti, per la cui specificazione si rinvia alle considerazioni iniziali del capitolo.

³⁷³ Cfr. C. Goretti - L. Rizzuto, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, op. cit.

coordinamento riconosciuti in capo alle Commissioni di bilancio in ambito parlamentare³⁷⁴.

Tuttavia va osservato che i sistemi di bilancio centralizzati presentano un evidente svantaggio in termini di trasparenza, perché vengono fortemente depotenziati gli obblighi preventivi di informazione diretti alle Camere e i poteri di controllo e correzione di queste ultime; il risultato è che, a lungo andare, l'equilibrio delineato dalla disciplina fiscale e la funzione di controllo parlamentare potrebbero essere compromessi.

Queste ed altre considerazioni hanno spinto gli interpreti, in tempi più recenti, a valutare l'opportunità di inserire nel ciclo di bilancio ulteriori soggetti agenti e, in particolare, di assegnare il compito di garantire la trasparenza a strutture costituite da funzionari tecnici dotati di indipendenza rispetto al Governo (i cd. *fiscal councils*)³⁷⁵. Ancora, nella medesima prospettiva di evoluzione, l'attenzione della dottrina si è andata focalizzando sul rilievo dei rischi associati ai sistemi di bilancio centralizzati o gerarchici: in tal senso si è evidenziato che accentrare poteri decisionali non delimitati in capo ad un solo soggetto (detentore del potere esecutivo) potrebbe a lungo termine costituire uno svantaggio. Al fine di garantire un equilibrio ordinamentale più stabile, infatti, si è notato che è necessario instaurare un sistema cd. di *checks and balances* che si ottiene unicamente potenziando la funzione di controllo parlamentare.

In tal senso, la letteratura giuridica più recente³⁷⁶ ha posto l'accento sulla necessità di rafforzare il ruolo delle Camere nelle dinamiche decisionali involgenti il bilancio. Solo in questo modo si potrebbe assicurare la stabilità della *governance* fiscale e il consolidamento delle finanze pubbliche: bisogna potenziare i poteri di controllo sull'esecutivo che sono già prerogativa costituzionale del Parlamento, nella sua veste di istituzione maggiormente democratica e rappresentativa e attraverso la sua fondamentale funzione di *accountability*.

³⁷⁴ In molti ordinamenti simili approcci di studio hanno portato all'instaurazione di procedure cd. *top-down* finalizzate alla progressiva riduzione delle competenze decisionali diffuse: si tratta di sistemi in cui, ad esempio, il voto iniziale sul saldo individua il campo di scelta delle successive votazioni, di modo che il seguente voto sulla misura e sulla composizione dell'intervento pubblico (che verte sull'individuazione del livello di spesa o di entrata) risulti delimitato per aree di intervento.

³⁷⁵ Per una compiuta trattazione del tema si rinvia al quarto capitolo.

³⁷⁶ Cfr., tra i vari, .

Del resto a conferma di questa tendenza, all'interno delle linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) dirette ad attuare la *Budget Transparency*, il coinvolgimento dei Parlamenti nei cicli di bilancio è giudicato essenziale³⁷⁷.

Se questo è il quadro generale e riassuntivo delle inclinazioni dottrinali europee in tema di bilancio, va peraltro osservato che lo scenario politico-istituzionale italiano non riflette gli auspici degli interpreti. Numerosi sono infatti gli eventi che, negli ultimi decenni, hanno sensibilmente inciso sull'equilibrio orizzontale e verticale dei rapporti tra i soggetti che costituiscono la *governance* del nostro Paese, con evidenti ripercussioni anche in relazione alle istituzioni ordinamentali che si occupano del ciclo di bilancio.

E in particolare si può dire che il nuovo quadro costituzionale (mutato per effetto della riformulazione dell'art. 81 Cost.) si colloca all'esito di un lungo processo evolutivo teso alla ricerca di un corretto bilanciamento nelle dinamiche decisionali in materia di bilancio tra Governo e Parlamento; in tal senso, la stessa legge costituzionale n. 1 del 2012 si pone in linea di continuità col rimodellamento ordinamentale iniziato con la l. n. 468 del 1978 e proseguito con le l. n. 362 del 1988 e n. 196 del 2009. A ben vedere, si tratta di un processo molto ampio che coinvolge tutti i punti focali interessati dalla ottimizzazione del nostro sistema parlamentare, quali sono la legge elettorale, il punto di equilibrio del bipolarismo e, nella dimensione sovranazionale, la crescita dei vincoli imposti col tempo dalle istituzioni euro-unitarie; in effetti si tratta di piani interdipendenti che possono essere spiegati e razionalizzati anche attraverso l'attenta analisi delle vicende evolutive inerenti le procedure finanziarie.

Preliminarmente, va pure osservato che, nella rinnovata prospettiva costituzionale, le modifiche introdotte dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012, per trovare più efficace e puntuale attuazione, abbisognano di un riordino normativo della legge di finanza pubblica (l. n. 196 del 2009) e dei regolamenti attuativi parlamentari, nonché di una revisione organica anche in relazione alla disciplina dei diversi organismi pubblici (indipendenti e non) che agiscono nel campo del controllo e della gestione dei conti

³⁷⁷ Linee guida consultabili sul sito www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf.

pubblici; per questa via, allora, l'ottica di razionalizzazione deve necessariamente interessare anche i rapporti con la Corte dei Conti, la Ragioneria di Stato, i Servizi del bilancio in sede parlamentare e la Banca d'Italia.

L'esigenza di rivedere la legislazione cornice in materia di finanza pubblica (tanto quella contenuta nelle leggi rinforzate quanto quella disciplinata con legge ordinaria) sembra peraltro trovare un forte stimolo nel recepimento delle regole di matrice comunitaria, costantemente tese, in questo ambito, a preservare il ruolo dell'esecutivo bilanciandolo e armonizzandolo con le esigenze della maggioranza parlamentare.

In questa prospettiva, in particolare, l'attenzione delle istituzioni europee si è soprattutto rivolta alla ricerca di un metodo di discussione parlamentare più trasparente e chiaro, delimitato da regole e imposizioni rinvenibili nella disciplina tecnica finanziaria elaborata su base pluriennale; in questo modo si potrebbe scongiurare il rischio che l'esecutivo si appelli sistematicamente a istituti d'urgenza (questioni di fiducia, cd. maxi emendamenti e reiterazione di decreti legge) per assicurare una incerta maggioranza parlamentare alle proprie iniziative in materia di bilancio.

3.1. In particolare: l'incidenza parlamentare sulla ridefinizione del DEF e sulla determinazione della legge di bilancio

Come più volte anticipato, il ciclo di bilancio trova compimento nel procedimento legislativo per effetto del quale viene emanata la legge di bilancio.

Peraltro, a partire dagli anni '80³⁷⁸, questo processo avviene in una fase della legislatura ben definita e nota come "sessione di bilancio": si tratta del periodo di tempo, in seno ai lavori parlamentari, destinato all'esame e all'approvazione dei disegni di legge di bilancio che attuano la manovra di finanza pubblica.

³⁷⁸ Dapprima coi regolamenti parlamentari del 1983 e del 1983, seguiti dalla l. n. 36 del 1988 e oggi, compiutamente, con l'art. 11 della l. 196 del 2009.

Secondo alcuni³⁷⁹, *l'iter legis* di formazione di questo atto è definibile come un procedimento parlamentare specializzato per l'oggetto (*i. e.* la manovra di finanza pubblica) e speciale per la procedura.

A proposito di quest'ultimo aspetto, in particolare, alcuni autori hanno introdotto la categoria dei procedimenti "duali" in relazione ai casi in cui sussista un concorso del Parlamento con altri centri di autonomia normativa che vi si affiancano: in tale eventualità vengono a convivere il potere legislativo del Parlamento e quello di altri soggetti (quali possono essere il Governo, le Regioni o le istituzioni comunitarie) «che producono il nucleo normativo sul quale le Camere intervengono o che dalle Camere vedono di volta in volta aperto e definito il loro spazio normativo»³⁸⁰.

Le regole fondamentali di natura procedurale cui soggiace questa speciale vicenda normativa possono così essere riassunte: riserva di iniziativa legislativa in capo al Governo ai sensi dell'art. 81 Cost.³⁸¹; doverosità dell'approvazione del disegno di legge da parte delle Camere; obbligatorietà del procedimento legislativo ordinario disciplinato dall'art. 72 co. 4 Cost. (che si risolve in una cd. riserva di assemblea³⁸²); divieto di sottoposizione a referendum abrogativo ex art. 75 co. 2 Cost.

L'attenta analisi di queste regole procedurali dovrebbe condurre l'interprete ad intercettare la titolarità delle diverse competenze distribuite tra Governo e Parlamento in sede di formazione del bilancio e di esercizio del potere di spesa; come più volte sottolineato, tuttavia, si tratta di un tema molto discusso e che non

³⁷⁹ Cfr., tra i vari, L. Giannini - N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino 2013, pag. 251 e ss., M. L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1999.

³⁸⁰ Così A. Manzella, *Il Parlamento*, op. cit., pag. 340.

³⁸¹ Riserva che in E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, op. cit., pag. 154, «si spiega in relazione a fattori politici ed in relazione a fattori tecnici: [...] sul piano tecnico, il governo dispone attraverso l'apparato amministrativo di strumenti adeguati d'informazione e di rilevazione, di uffici e competenze particolarmente qualificate ed è altresì l'unico organo nella condizione di poter valutare esattamente la situazione finanziaria dello Stato al fine di reperire, in ottemperanza dell'art. 81 Cost., le fonti di copertura per le leggi che importino nuove e maggiori spese».

³⁸² «La ratio della riserva di assemblea deve infatti rinvenirsi sia nell'esigenza di assicurare una maggiore pubblicità al procedimento di approvazione della legge di bilancio, sia nella particolare importanza che, a giudizio del costituente, il momento dell'approvazione del bilancio dello Stato riveste ai fini del rapporto tra Governo e Parlamento e della definizione dell'indirizzo politico generale», così in N. Lupo, *Art. 81*, op. cit., pag. 158. Cfr. anche C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., pag. 671, e P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale*, op. cit., pag. 426; secondo quest'ultimo in particolare la riserva di assemblea, come anche la sottrazione al referendum abrogativo, trova giustificazione nella sua natura di atto di controllo necessario da parte del Parlamento.

sempre corrisponde alle conclusioni raggiunte dalla letteratura giuridica in materia³⁸³.

Sul punto, infatti, in molti osservano che il combinato disposto dall'art. 81 e dalla disciplina generale in tema di bilancio condurrebbe a rilevare un sistema ordinamentale in cui la titolarità del potere di spesa è essenzialmente una prerogativa parlamentare: in tal senso, si dice³⁸⁴, la partecipazione dell'esecutivo risulta senza dubbio garantita dalla riserva di iniziativa legislativa, tuttavia, al di là di questo aspetto, al Governo non residuerebbero altri strumenti coi quali incidere in modo significativo sulla redazione del bilancio in sede di produzione normativa in senso stretto.

La dottrina, in particolare, spiega questa impressione attraverso la seguente considerazione. Va rilevato che la disciplina contenuta nei co. 3 e 4 dell'art. 81³⁸⁵ viene di norma letta nel senso di una concentrazione astratta del potere decisionale in materia di finanza pubblica nella emanazione delle leggi di spesa da parte delle Camere: tale concentrazione, in particolare, si risolve con evidenza nella forma giuridica del bilancio, che è appunto quella legislativa.

In tal senso, peraltro, si è pure evidenziato che la preminenza del ruolo parlamentare resta essenzialmente intatta anche nel caso in cui la legge di spesa rivesta la forma di atti normativi con forza di legge provenienti dall'esecutivo (*i. e.* decreti legislativi o decreti legge); questo perché, pur essendo in tal caso l'atto formalmente governativo, le Camere contribuiscono in modo determinante alla formazione dell'indirizzo di spesa *ex ante* in sede di redazione della legge delega oppure, *ex post*, in sede di conversione del decreto legge.

In senso contrario, la dottrina più attenta ha evidenziato che la corretta individuazione del riparto di competenze in materia di bilancio non può essere desunta unicamente dal sistema delineato in via generale ed astratta dall'art. 81 Cost.; in altri termini, il reale apprezzamento della distribuzione dei poteri tra

³⁸³ Cfr. par. 3.1.

³⁸⁴ Si veda, tra l'altro, G. Arconzo, *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quad. Cost.*, 2008, pag. 815 e ss.

³⁸⁵ I quali rispettivamente stabiliscono che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» e «le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo».

Governo e Parlamento non può che derivare dall'analisi del bilancio inteso come processo piuttosto che come atto³⁸⁶.

E in particolare bisognerebbe tener conto del fatto che la formazione del bilancio non è il mero risultato dell'approvazione per legge, ma è invero frutto di una complessa procedura in cui Governo e Parlamento giocano ruoli diversi (ma allo stesso modo determinanti).

In questa prospettiva torna in rilievo l'idea di un atto "soggettivamente duale"³⁸⁷ la cui competenza spetta in modo proporzionale al potere esecutivo (in sede di formazione del bilancio) e a quello legislativo (attraverso l'approvazione del documento contabile come atto di controllo³⁸⁸).

Entrambe le istituzioni sarebbero allora detentrici del potere di spesa ma in attuazione di esigenze differenziate: il bilancio si verrebbe a configurare come prerogativa del Governo in termini di iniziativa e di contenuto dell'atto in sé, mentre in ordine ad esso le Camere disporrebbero di un fondamentale potere di controllo.

La chiave di volta per comprendere al meglio il sistema delineato sta proprio nell'analisi di questo potere di controllo riconosciuto al Parlamento: e invero, se per un verso è evidente che le Camere, esercitando il controllo, detengono il potere di scelta in ordine all'approvazione o meno dell'atto, per altro verso residua il dubbio sull'*an* e sul *quantum* del potere di emendamento³⁸⁹.

L'esistenza del potere emendativo dei parlamentari, infatti, focalizza ancora l'attenzione sull'atto cristallizzato nella legge, confondendo e sovrapponendo i piani della formazione e dell'approvazione del bilancio nuovamente a favore di un ruolo protagonista delle Camere; queste ultime, si è notato, con l'approvazione «si appropriano del bilancio ed appunto per questo lo possono emendare»³⁹⁰.

³⁸⁶ Cfr. par. 2.1.

³⁸⁷ Si veda la ricostruzione di Corte cost., sent. 10 gennaio 1966, n. 1, contenuta in A. Amatucci, *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli, Jovene, VI ed., 1999, pag. 58.

³⁸⁸ In questi termini V. Onida, *The historical and constitutional foundations of the budgetary system in Italy*, in D. Coombes, *The Power of the Purse. The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London, Allen & Unwin, 1976, pag. 220 e ss. e, nello stesso vol., S. Cassese, *Special problems of budgetary decision-making in Italy*, pag. 254 e ss. Cfr. anche, in prospettiva più recente, N. Lupo – G. Piccirilli (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Bloomsbury, 2017.

³⁸⁹ In tema si veda A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Costituzione, pareggio e bilancio*, Il Filangieri, 2012.

³⁹⁰ L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, pag. 363.

Tuttavia, ancora una volta bisogna prediligere l'impostazione che sceglie di non valorizzare la forma giuridica dell'atto al punto tale da abilitare questa sovrapposizione e, per tale via, svilire indebitamente l'importanza della riserva di iniziativa legislativa riconosciuta all'esecutivo.

Più corretto appare infatti l'approccio di chi rileva l'equipollenza dei poteri decisionali spartiti tra Governo e Parlamento evidenziando che, se il secondo può mutare le scelte del primo attraverso la proposizione e l'approvazione di emendamenti, il Governo, dal canto suo, può "garantire" il contenuto dell'atto attraverso la proposizione di una questione di fiducia.

In definitiva si deve ritenere che l'atto che esprime l'esercizio del potere di spesa non è tecnicamente né un atto del Governo (perché di fatto non è un atto governativo), né un atto del Parlamento (perché il bilancio è redatto e presentato dall'esecutivo, col DEF in funzione di progetto di legge): la decisione di bilancio è assunta con un atto duale rispetto al quale la funzione di indirizzo politico è affidata sia al Governo che al Parlamento³⁹¹.

3.2. Parlamento nazionale e Istituzioni europee (cenni)

Come anticipato, tra le novità della recente legislazione contabile, assumono un ruolo fondamentale le previsioni che enfatizzano il ruolo delle istituzioni europee in seno al processo di bilancio nazionale.

Al di là della accennata disciplina in materia di DPB³⁹², riveste particolare importanza la novella in tema di obbligo di aggiornamento, attraverso modifica o

³⁹¹ In questi termini si esprime anche Mortati, a parere del quale «si deve respingere l'opinione che fa rientrare le leggi ora dette nella generica categoria degli atti aventi funzione di controllo. Caratteristica della funzione di controllo è la dissociazione del contenuto, dei fini, degli interessi, della responsabilità inerenti all'atto controllante rispetto a quello controllato: ora tale dissociazione, ammissibile nelle forme dualistiche di governo, è divenuta estranea al sistema dei rapporti fra i poteri attivi nei moderni regimi parlamentari, nei quali perciò la legge di approvazione [...], di norma, è compartecipazione alla decisione o alla scelta politica consacrata nell'atto che forma il contenuto della legge» (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., pag. 670).

³⁹² E in particolare si vuole fare riferimento alle novità introdotte dal regolamento UE n. 473 del 2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

Tale regolamento, rammentiamo, ha istituito il documento programmatico di bilancio (su cui cfr. par. 2.1.) che deve essere trasmesso dagli Stati membri alla Commissione Europea e all'Eurogruppo entro

integrazione del DEF, derivante dalle raccomandazioni vincolanti del Consiglio dell'Unione europea incidenti sul Programma di stabilità e sul Programma nazionale di riforma.

Sul punto ricordiamo che, entro il 27 settembre di ciascun anno, il Governo ha il dovere di riformare il contenuto del DEF attraverso la presentazione alle Camere di una nota di aggiornamento; tale atto non solo deve necessariamente dare conto delle correzioni sulle previsioni di entrata e di spesa relative alla manovra di finanza pubblica innescata col DEF, ma deve altresì provvedere al ridimensionamento degli obiettivi programmatici e all'attuazione delle modifiche e delle integrazioni che siano richiesti dal Consiglio dell'UE.

La nota così redatta è trasmessa alle Camere che l'approvano con risoluzione vincolante in relazione al contenuto della futura legge di bilancio. Tale vincolo, si badi, non discende naturalmente dal DEF, ma piuttosto dalla disciplina euro-unitaria che va ottemperata ai sensi degli artt. 117³⁹³ e 117³⁹⁴ Cost.

È in questo senso evidente che, per effetto della disciplina costituzionale così come integrata dall'ordinamento dell'Unione europea, l'esercizio del potere di spesa risulta ulteriormente ripartito in senso verticale e a favore di organi con competenze sovranazionali: in altri termini, l'inserimento in seno al ciclo di bilancio di questa fase, in cui l'esercizio del potere di spesa è sostanzialmente sottoposto al controllo e alle osservazioni vincolanti delle istituzioni europee, realizza un ulteriore ampliamento delle competenze decisionali a favore dell'UE.

In particolare, il momento della programmazione che attua l'indirizzo politico dell'esecutivo conosce ora un riparto tra l'attività propriamente governativa (realizzata mediante la redazione del DEF e il suo aggiornamento) e la

il 15 ottobre di ogni anno; in esso vengono in particolare illustrati l'obiettivo di saldo di bilancio, le proiezioni delle entrate e delle spese e l'impatto stimato delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica.

³⁹³ «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

³⁹⁴ «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

raccomandazione proveniente dal Consiglio dell'Unione europea (la cui vincolatività è assicurata dalla confluenza nella nota di aggiornamento al DEF).

Il risultato è che si assiste a un apparente rafforzamento della volontà dell'esecutivo espressa nel DEF aggiornato dalla nota: come detto, infatti, le modifiche e le integrazioni effettuate dal Governo per effetto del recepimento della raccomandazione sovranazionale costituiscono contenuto programmatico vincolante della manovra finanziaria, che non potrà essere successivamente modificato dalle Camere in sede di approvazione ed emendamento del DEF.

La realtà, tuttavia, è che questo sistema di imposizioni a cascata (prima sul Governo in sede di aggiornamento e poi sul Parlamento in sede di risoluzione sulla nota e di approvazione della legge di bilancio) non è altro che un'ulteriore conseguenza della "cessione" di sovranità nazionale, questa volta in campo finanziario, effettuata dal nostro ordinamento a favore degli organi dell'Unione europea attraverso il viatico dell'art. 11 Cost.³⁹⁵.

In questo senso, il sistema nazionale incontra un ennesimo momento di crisi del processo democratico classico caratterizzato dal circuito elettori-rappresentanti-decisione: stravolgendo i processi istituzionali certi e definiti tra il Governo e il Parlamento, infatti, viene spezzato il legame fisiologico che dovrebbe sussistere tra il ciclo decisionale degli organi statali e i propri elettori (cd. *responsiveness*), ovvero tra *leadership* e *accountability*. Quello che viene meno, in definitiva, è l'impermeabilità del potere normativo nazionale, che ha perduto la sua sovranità in seguito alle vicende di integrazione comunitaria.

³⁹⁵ Sul punto è molto nota l'opinione di Pitruzzella, secondo il quale «le politiche pubbliche nazionali devono muoversi nell'ambito di un quadrilatero i cui lati sono la lealtà dei cittadini, la fiducia dei mercati finanziari, il rispetto dei vincoli europei e l'impegno nelle sedi sovranazionali (dove tali vincoli sono definiti e dove è controllata la loro osservanza), la fiducia degli operatori economici che richiede un incremento della competitività del Paese» (G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazioni al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 2013).

QUARTO CAPITOLO

VERSO UNA “RIVALORIZZAZIONE” DEL PARLAMENTO?

Strumenti e prospettive de jure condendo

Sommario: 1. L’effettivo tramonto delle Assemblee elettive?; 2. Gli strumenti a disposizione del Parlamento per “incidere” in materia economica; 2.1. L’Ufficio Parlamentare di Bilancio; 2.1.2. *Segue:* il rapporto tra UPB e altri organi; 2.2. Il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro. Un’occasione mancata?; 3. Brevi prospettive *de jure condendo*; 3.1. Possibile incidenza parlamentare nella fase di “iniziativa” del ciclo di bilancio; 3.2. Il potenziamento delle funzioni attribuite all’UPB; 3.3. Prospettive di riforma del CNEL.

1. L'effettivo tramonto delle Assemblee elettive?

Dall'analisi delineata nel capitolo precedente si è potuto evincere che, a seguito del processo di integrazione europea, il disegno istituzionale posto in essere ha fatto perno (in particolare in materia economica) sul Sistema Europeo delle Banche Centrali e sulla Banca Centrale Europea, nella convinzione (illusoria) che la cessione di sovranità a livello monetario avesse potuto garantire il consolidamento dell'Unione Economica e Monetaria e, al contempo, una conseguente integrazione a livello politico³⁹⁶.

La crisi economico-finanziaria, che ha investito anche l'eurozona a partire dal 2008, ha aperto la strada a scenari diversi, in particolare ad una maggiore attenzione al controllo dei bilanci al fine di evitare disavanzi eccessivi³⁹⁷.

In tale scenario gli Stati membri hanno comunque conservato una sovranità in materia di bilanci che potrebbe sembrare apparente, dati i vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita, dal successivo *Fiscal Compact*, quali argini a presunte irresponsabilità dei decisori politici più inclini a ridurre le entrate ed aumentare le spese.

Il quadro è reso complesso anche con riguardo al sistema europeo di indirizzi di politica economica su cui si fonda il coordinamento delle politiche di bilancio, contenuti in un documento (*Broad Guidelines for Economic Policies*)³⁹⁸, a carattere informale, non legislativo, che sfugge al controllo del Parlamento europeo. Anche in

³⁹⁶ Per una disamina degli aspetti legati (in via generale) al processo di integrazione europea e alle sue "ricadute" sul sistema parlamentare nazionale, si vedano (a titolo esemplificativo) F. Balaguer Callejón, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'UE*, in A. Lucarelli-A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, ESI, 2009; C. Tucciarelli, *Forma di governo nazionale ed UE al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it; W. Sleath, *The role of the National Parliaments*, in G. Amato-H. Bribosia-B. De Witte (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007; L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in F. Bassanini-G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2010. C'è chi ha parlato anche di euro quale "dispositivo inducente", nella speranza della "realizzazione automatica di un noto brocardo: dove c'è Stato c'è moneta e dove c'è moneta c'è Stato", in tal senso F. Merusi, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 19.

³⁹⁷ Come si è avuto modo di delineare nel capitolo precedente.

³⁹⁸ Consultabile in

http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_SEC_2010_0488_F_EN_RECOMMANDATION.pdf

questo caso dimostrando una minore rilevanza di tale istituzione rispetto al Consiglio Europeo o Commissione³⁹⁹.

Quanto, poi, ai Parlamenti nazionali, i meccanismi di riforma volti a favorire un controllo dei bilanci nazionali anche a livello europeo, come si è avuto modo di vedere nel capitolo precedente, anche in virtù del Reg. 472/2013 «sia nella approvazione del bilancio che nel varo dei programmi di riequilibrio predisposti dalla Commissione, [...] hanno spazi decisionali rigorosamente circoscritti e l'unica arma che possono brandire per sottrarsi alla vigilanza europea è la bocciatura del bilancio, che nei regimi parlamentari determina inevitabilmente la caduta del governo con tutti gli effetti a cascata sul piano nazionale (crisi politica, scioglimento anticipato, nuove elezioni) ed europeo (attivazione dell'assistenza finanziaria e sostanziale "commissariamento" del paese sussidiato)»⁴⁰⁰.

Senza poter, in questa sede, ripercorrere tutte le riforme introdotte sul piano europeo al fine di porre rimedio alle asimmetrie indotte dagli squilibri finanziari e macroeconomici, si ritiene utile sottolineare che, come emerge anche in dottrina⁴⁰¹, anche a livello europeo si è registrata una marginale rilevanza dell'Assemblea parlamentare; da ciò si fa discendere che la «verticalizzazione delle procedure di sorveglianza multilaterale e l'irrigidimento del coordinamento delle politiche di bilancio non fanno che accentuare anche le differenze di poteri decisionali delle assemblee rappresentative».

A ben vedere, il problema di fondo risulta essere quello evidenziato nel primo capitolo: il rapporto tra Stato e mercato; come infatti sottolineato in dottrina, tanto la stabilità monetaria quanto l'affannosa ricerca per politiche di bilancio virtuose degli Stati membri, «restringono le capacità dell'intervento pubblico nei rapporti economici»⁴⁰², postulando un governo dell'economia attuabile solo per il tramite del potenziamento del mercato stesso, al fine di favorire lo sviluppo e la crescita

³⁹⁹ Data l'impossibilità, in questa sede, di poter approfondire tutti gli aspetti legati al funzionamento delle istituzioni a livello europeo e, in particolare, alle rispettive funzioni in materia economica, si rinvia (a titolo esemplificativo) a G. Strozzi-R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Torino, Giappichelli, ult. ed.

⁴⁰⁰ In tal senso A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in www.nomosleattualitadelldiritto.it, n.3/2015, pp.13 ss.

⁴⁰¹ *Ivi*, pp. 20 ss.

⁴⁰² In tal senso E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013.

economica⁴⁰³; ciò sul presupposto che le finanze pubbliche degli Stati membri debbano essere soggette alla *logica* del mercato, nonché al giudizio dello stesso, anche con riguardo alla gestione del debito pubblico⁴⁰⁴.

Si tratta di un evidente squilibrio a favore del mercato e a svantaggio dello Stato; se, infatti, lungo l'intricato percorso di integrazione economica e monetaria europea, nonostante la definizione di perimetri diversi d'intervento statale nell'economia a favore di principi concorrenziali, non si è mai posta in discussione la necessità di prevedere (comunque) un governo dei processi economici attuato anche al di là delle logiche di mercato (e volto al soddisfacimento delle istanze politiche e sociali), gli strumenti a ciò preposti sono stati, nella pratica, limitati⁴⁰⁵.

Dunque la spinta verso una notevole riduzione al ricorso all'indebitamento e principi di stabilità finanziaria rilevano non solo nella misura in cui possono rappresentare dei vincoli a carattere contenutistico per i *policy maker* nazionali⁴⁰⁶, ma anche perché in assenza di un'effettiva integrazione politica e fiscale a livello europeo, tendono a risultare privi di obiettive giustificazioni e slegati dai valori che caratterizzano il

⁴⁰³ Cfr. L. Nuño Gomez, *La reforma constitucional en debate*, in E. Álvarez Conde-C. Souto Galván (a cura di), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, IDP, 2012, pp. 281 ss. Invece, più generale, per quanto attiene l'idea di una «sovranità del mercato», si rinvia alle considerazioni di A. Morrone, *Teologia economica v. Teologia politica?*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 832 ss. nonché ad L. Canfora, *Critica della retorica democratica*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 33 ss.

⁴⁰⁴ Tale circostanza sembra essere confermata anche dalla Corte di Giustizia nella Sent. *Pringle* C-370 del 27 novembre 2012, in www.eur-lex.europa.eu, nella quale la Corte si è pronunciata a favore della modifica dell'art. 136 TFUE e della compatibilità con il diritto dell'Unione del Trattato che istituisce un meccanismo europeo di stabilità; in particolare, al par. 135, si sottolinea che «il divieto stabilito all'articolo 125 TFUE garantisce che gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio. Il rispetto di una disciplina siffatta contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria».

⁴⁰⁵ Di questo avviso E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte*, *op. cit.* pp. 20 ss., secondo cui «la riduzione della politica finanziaria al funzionamento degli stabilizzatori automatici, la sterilizzazione delle politiche macroeconomiche e la limitazione dell'intervento pubblico in favore dello sviluppo alla promozione della concorrenzialità del mercato e al miglioramento dell'ambiente competitivo nazionale incidono direttamente sulle finalità del governo dei processi economici, a danno di altri obiettivi che pure presentano legami positivi con le *performances* del sistema, come la distribuzione del reddito e la piena occupazione».

⁴⁰⁶ Limitazioni che, inevitabilmente, si ripercuotono sull'indirizzo politico complessivamente considerato (e non circoscritto alla sola sfera economica); in tal senso cfr. G. Guarino, *Eurosistema: analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2006.

costituzionalismo democratico degli Stati membri e l'architettura delle Costituzioni del secondo dopoguerra⁴⁰⁷.

Risulta, allora, evidente che disposizioni europee in materia di bilanci e finanze pubbliche statali se riescono ad ingenerare minori tensioni all'interno dello stesso assetto ordinamentale europeo, data la pluralità e diversità dello stesso⁴⁰⁸, non produrranno lo stesso effetto nell'ambito degli ordinamenti nazionali; sul piano europeo infatti, «né il formante normativo, né quello giurisprudenziale sono chiamati a interrogarsi sulle ricadute del diritto europeo in termini e di funzionalità dei processi decisionali nazionali e della strutturazione complessiva – vale a dire politica, economica e sociale – delle collettività nazionali. D'altra parte, lo stesso formante dottrinario è posto nella condizione di approcciare le due sfere giuridiche – nazionale ed europea – secondo i canoni propri di ciascuna di esse»⁴⁰⁹.

Per tali motivi, le disposizioni europee finisco con il condizionare non solo le disposizioni che potremmo annoverare sotto il nome di *Costituzione economica italiana*⁴¹⁰, ma anche le strutture portanti del progetto di comunità politica sottese al disegno costituzionale inteso nel complesso delle disposizioni della Carta⁴¹¹.

⁴⁰⁷ Sul punto E. Mostacci, *op. cit.*, p. 24, per il quale «il punto è che le innovazioni in materia di finanza pubblica determinano una sorta di torsione dell'assiologia costituzionale, la cui intensità non può ancora essere definita, in grado di incidere sul livello intrinseco di meritevolezza delle diverse situazioni giuridiche costituzionalmente protette, a beneficio di alcuni diritti di libertà della cui fundamentalità, almeno secondo la Costituzione italiana, si è dubitato e a detrimento delle numerose istanze sociali e distributive che innervano, seppure con intensità non omogenea, le Carte costituzionali di ampia parte dei Paesi europei».

⁴⁰⁸ Tanto che parte della dottrina ha individuato nell'ordinamento europeo una *pluralità di diverse Costituzioni parziali*; a tal proposito si veda K. Tuori, *La Constitution économique parmi les constitutions européennes*, in *Revue Internationale de droit économique*, n. 4/2011, pp. 559-599.

⁴⁰⁹ E. Mostacci, *op. cit.*, p. 24.

⁴¹⁰ Seppur con le opportune precisazioni come si è avuto modo di sottolineare nel primo capitolo. La dottrina, infatti non è concorde nel ritenere che si possa parlare di *Costituzione economica* in riferimento alle disposizioni della Carta avente ad oggetto la disciplina dei rapporti economico-sociali, data anche l'impossibilità di considerarle come "avulse" dalle altre (alle quali sono inevitabilmente connesse). In tal senso, si rinvia anche a A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, *op. cit.*, *passim*, e Id., *Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Fondamenti giuridici*, in E. Castorina-A. Lucarelli-D. Mone (a cura di), *Il diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, n. 1/2016.

⁴¹¹ In particolare, sul rapporto tra struttura economica e comunità politica si veda M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 28 ottobre 2011, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Del resto, si è avuto modo di sottolineare che, principale conseguenza dell'assetto delineato dall'UEM, è stato il “*decadimento*” dell'istituzione parlamentare e della capacità di quest'ultima di farsi portatrice di istanze e di un deciso indirizzo politico. «Ciò non significa che il problema di un eventuale ingiustificato ricorso al *deficit* non si ponga. Anzi, i processi politici svolgono appieno la propria funzione nel momento in cui risolvono i conflitti distributivi generati dall'assunzione di finalità pubbliche, senza cadere nella tentazione di rinviare scelte difficili grazie al debito pubblico»⁴¹².

Tutti questi profili concorrono, dunque, a determinare un'inevitabile e profonda correlazione tra Stato-mercato e indirizzo politico nella materia considerata. Di qui l'importanza di individuare una via da percorrere che possa conciliare un'integrazione europea (seppur ancora imperfetta) con le esigenze di un governo dei processi economici che la Costituzione ancora è in grado di imporre.

2. Gli strumenti a disposizione del Parlamento per “incidere” in materia economica

Si è, dunque, sottolineato che l'euro nasce sotto molteplici spinte e diversi auspici; fu proposto alle opinioni pubbliche europee come “dispositivo inducente”, nella speranza della “realizzazione automatica di un noto brocardo: “dove c'è Stato c'è moneta e dove c'è moneta c'è Stato”. Mettendo insieme le monete si contava,

⁴¹² Così, E. Mostacci, *op. cit.*, pp. 25 ss. Si riporta brevemente un'ulteriore riflessione dell'autore il quale contestualizza tali considerazioni anche alla luce delle posizioni delle dottrine Keynesiane e della Scuola di *Public Choice* (per il cui approfondimento si rinvia al primo capitolo del lavoro): «Questo però non implica neppure la reiezione in via di principio del ricorso allo strumento del debito pubblico, non solo in funzione di mero riequilibrio del ciclo economico, ma anche per concretizzare equilibri economici migliori di quelli raggiunti dal mercato, in primo (ma non esclusivo) luogo attraverso la piena occupazione, secondo le necessità del momento storico e le istanze provenienti dal corpo sociale. Per meglio dire, sembra difficile operare una conciliazione degli assunti della scuola di *public choice* con i valori del costituzionalismo democratico se dai primi si fa derivare l'esigenza di un divieto o di un limite stringente al deficit. Al contrario, nulla vieta che il ricorso all'indebitamento – visto il rischio del suo uso a fini di mero calcolo elettorale – sia soggetto a una specifica proceduralizzazione in sede parlamentare, atta a approfondirne gli effetti sul contesto economico e a dare adeguata pubblicità ai risultati dell'approfondimento, nell'ottica di favorire il dibattito pubblico e di attivare i processi propri della responsabilità politica. Tuttavia, non è certo questa la strada che si è imboccata negli ultimi anni».

evidentemente, nell'automatica e progressiva formazione di uno stato federale⁴¹³ o, comunque, favorire l'integrazione⁴¹⁴.

Poste queste premesse, si ritiene opportuno privilegiare una lettura parzialmente diversa, rispetto alle posizioni che ha assunto in questi anni la dottrina, nell'ambito del ruolo che i Parlamenti possono essere in grado di svolgere in materia economica. La dottrina pubblicistica che ha analizzato la crisi, come evidenziato nel primo capitolo, ha spesso posto l'accento sull'incompatibilità tra regole europee e principi costituzionali nazionali, specie con riguardo ai diritti sociali.

Si cercano nella Costituzione quegli appigli per resistere all'ondata *neo-liberale* che ha ispirato le politiche anti-crisi patrocinata dai Governi degli Stati membri⁴¹⁵.

Gli strumenti per far fronte alla crisi hanno ampliato il ricorso a concetti economici e al disciplinamento che attraverso questi si ottiene sugli ordinamenti statali⁴¹⁶.

È innegabile che l'istituzione rappresentativa per eccellenza sia in declino a causa di diversi fattori: cd. "*crisi della legge*", crisi del sistema partitico e conseguente crisi dei rappresentanti⁴¹⁷.

In particolare, l'attuale crisi dei partiti (tradizionalmente intesi) in Italia così come in altri paesi della *zona euro*, è lo specchio di una simile dinamica: la *governance* europea lascia formalmente intatta la legittimazione democratica e i suoi istituti, ma,

⁴¹³ F. Merusi, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 19.

⁴¹⁴ Secondo parte della dottrina era, inoltre, auspicabile che, nonostante i problemi che avrebbe comportato l'introduzione di una moneta unica anche a fronte di un assetto politico e istituzionale *in fieri*, tali problemi avrebbero dovuto spingere gli Stati ad abbandonare i propri egoismi a fronte di un'esigenza cooperativa. In tal senso si veda U. Beck, *La crisi dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 54.

⁴¹⁵ Tra i vari, si rinvia ad A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, op. cit. e, in prospettiva diversa, con riguardo a il bilanciamento operato dalla Corte Costituzionale in materia di bilancio e diritti sociali, Id., *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamenti condizionati. Nota a Corte Cost. n. 275/2016*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2016.

⁴¹⁶ A. Morrone, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2012, p. 829 – 856.

⁴¹⁷ Cfr., tra i tanti, D. Nocilla, *La crisi della legge e i problemi connessi*, in *Atti del primo corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica*: Roma, 9 marzo 1992, p. 457-570; F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, CEDAM, 2000; L. Chieffi, *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elite al potere*, *Atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2005; C. De Fiores, *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005 e, con particolare riguardo alle "degenerazioni populiste", G. Ferraiuolo, *Rappresentanza e populismo*, in «rivista AIC», n. 3/2017.

rendendo inermi i rappresentanti eletti nei parlamenti nazionali, rende anche le prerogative di questi ultimi sempre più simili a dei meri privilegi⁴¹⁸.

Tutto ciò fa ritenere che, ormai, siamo dinanzi ad una complessiva *deparlamentarizzazione* negli assetti ordinamentali statuali. All'interno delle istituzioni europee, come è noto, sono i governi nazionali, attraverso processi negoziali che privilegiano la loro maggiore pregnanza (come sottolineato nel secondo capitolo) ad avere un ruolo determinante nella elaborazione delle politiche dell'Unione e i parlamenti hanno visto progressivamente decrescere l'ambito dei loro poteri, in particolare legislativi, a causa dell'attribuzione della disciplina di importanti aree dell'ordinamento giuridico alle fonti europee⁴¹⁹.

Si ritiene, però, di poter individuare, ancora, dei “margin di manovra” (seppur faticosamente) entro il cui perimetro il Parlamento possa ancora “giocare un suo ruolo”, non ponendosi necessariamente come mero “ratificatore” di un indirizzo politico governativo (e di maggioranza) o di decisioni maturate in sedi sovranazionali.

L'assemblea parlamentare, infatti, partecipa al ciclo di *governance economica* (come si è avuto modo di sottolineare nel terzo capitolo) mediante atti che si fanno rientrare nella funzione di controllo e indirizzo al Governo. Il passaggio più significativo è rappresentato dal *ciclo di bilancio*, in particolare dalla presentazione alla Camere del DEF e alla possibilità delle stesse di esprimersi sugli obiettivi programmatici del governo⁴²⁰ (Si è visto soprattutto nell'ambito dell'analisi del ciclo di bilancio, e con il numero cospicuo di emendamenti presentati a livello parlamentare).

⁴¹⁸ In tal senso A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 53 ss.; inoltre, con maggiore riguardo alla crisi del sistema partitico, si rinvia a S. Staiano, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015.

⁴¹⁹ In tal senso V. Lippolis, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, in rivista AIC, n. 2/2017, p.13.

⁴²⁰ In particolare, l'art.3 del regolamento n. 1466/97 CE (come modificato dal regolamento n.1175/2011) richiede l'informazione sull'approvazione parlamentare del *Programma di stabilità*. Il Governo, dunque, è tenuto a comunicare alle autorità europee che il Parlamento ha avuto modo di esaminare e approvare il Programma di stabilità. Completato il processo di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del semestre europeo, e al fine di tener conto delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee (che giungono entro maggio e potrebbero formare oggetto di esame specifico), è prevista la presentazione, entro il 27 settembre, di una Nota di aggiornamento del DEF sulla quale si pronuncia il Parlamento. Infine, l'esame della posizione della Commissione Europea sul progetto di bilancio è svolto all'interno della sessione di bilancio nazionale.

Se ci si fermasse, però, solo a tali “momenti”, certo non potremmo rinvenire un apporto significativo da parte del Parlamento al processo decisionale in materia economico-finanziaria.

Non a caso, infatti, appare utile sottolineare che, come sostenuto in dottrina più di recente⁴²¹, il problema della partecipazione delle Camere ai processi decisionali di finanza pubblica è strettamente riconnesso al problema della *credibilità* dei decisori pubblici dinanzi ai mercati internazionali. Non è questa la sede idonea per approfondire le questioni correlate a tale scenario⁴²² basti qui evidenziare che «in tale prospettiva, le scelte di bilancio degli Stati sembrano assumere una funzione ulteriormente determinante, in quanto andrebbero a costituire un parametro di riferimento per la definizione del grado di credibilità dello Stato che le adotta, con evidenti ripercussioni sia sul piano sovranazionale, che su quello, più genericamente, finanziario»⁴²³.

Di qui l'importanza di individuare degli istituti che meglio possano valorizzare un'effettiva partecipazione del *legislativo* alle scelte allocative di risorse.

In tale prospettiva tra le fonti che hanno cercato di “controbilanciare” l'eccessiva *deparlamentarizzazione* va menzionata la l. n. 243/2012 con riguardo al ruolo svolto dalle Camere in sede di controllo di eventuali indebitamenti in deroga all'art. 81 Cost. e al principio del pareggio di bilancio, consentiti solo al verificarsi di eventi eccezionali. All'art. 6, comma 3, infatti, la legge prevede un potere “autorizzatorio” nel caso in cui il Governo, al fine di fronteggiare questi eventi eccezionali, reputi necessario discostarsi dagli obiettivi programmatici, definendo un piano di rientro che deve essere approvato dalle due Camere con autonome

Si rinvia, per ulteriori aspetti, ad A. Manzella-N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 227 ss.

⁴²¹ A. Vernata, *L'ufficio parlamentare di bilancio tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2017.

⁴²² Ci si riferisce, in questo caso, alle agenzie di rating e all'influenza che i giudici espressi possano avere sulla tenuta del bilancio pubblico. Tra i vari, cfr. C. Pinelli, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; nonché, per una prospettiva sull'incidenza dei processi legati alla *governance* economica e al problema della “credibilità” degli Stati, L. Fantacci- A. Papetti, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, p. 26.

⁴²³ Così, A. Vernata, *op. cit.*, p. 470.

deliberazioni, a maggioranza assoluta dei componenti. Come sottolineato in dottrina, «in definitiva, la legge n. 243 ha mirato a salvaguardare il potere del Parlamento di incidere sulle decisioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo»⁴²⁴.

Ciò se da un lato ha rappresentato un importante “traguardo” in materia di valorizzazione delle funzioni parlamentari di indirizzo politico economico, non si ritiene possa però essere sufficiente a far comprendere le potenzialità insite nel sistema. Tale meccanismo è percorribile in caso di indebitamenti che esulino dai propositi programmatici del governo; non è fatta, però, menzione della possibilità che il le Camere possano autorizzare indebitamenti anche a prescindere dal verificarsi di eventi eccezionali.

Tuttavia, nel corso degli anni,

La possibilità, infatti, di poter riconoscere, in seno ai Parlamenti nazionali, un’incidenza in materia economica, potrebbe essere dimostrata anche e soprattutto, tenendo conto dell’ausilio di ulteriori organi a ciò preposti nel nostro ordinamento costituzionale (in particolare si è preferito porre l’accento sull’Ufficio Parlamentare di Bilancio e sul Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro); è infatti da una “corretta sinergia” tra gli stessi che si ritiene possa rinvenirsi un ruolo che sembra, ormai, essere stato perduto.

2.1. L’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)

Tra gli organi, cui si faceva riferimento pocanzi, va menzionato l’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), quale organismo indipendente istituito presso le Camere allo scopo di analizzare l’andamento della finanza pubblica e verificare il rispetto degli equilibri contabili, in linea con le prescrizioni europee⁴²⁵.

L’esigenza di perseguire tali obiettivi trova il proprio fondamento normativo prima nella Direttiva Ue del Consiglio 85/2011 (nell’ambito del cd. *Six Pack*), nelle cui premesse è sottolineato il pericolo provocabile da previsioni macroeconomiche e di bilancio irrealistiche con conseguente inefficacia della programmazione di bilancio;

⁴²⁴ V. Lippolis, *op. cit.*, p. 13 ss.

⁴²⁵ Cfr. art. 6 della Direttiva UE del Consiglio 85 dell’8 novembre 2011, il quale, appunto, richiama la necessità di garantire l’osservanza del rispetto delle regole di bilancio mediante valutazioni effettuate da organismi autonomi e indipendenti.

di qui la previsione degli artt. 5 e 6 della direttiva menzionata, in cui si è sottolineata l'importanza di affidare ad organismi indipendenti, o dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri, il controllo sull'osservanza delle regole di bilancio numeriche specifiche per Paese membro. Successivamente è intervenuto in materia l'art. 3 del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, il cd. *Fiscal Compact*, spingendo verso l'istituzione di organismi indipendenti sul piano nazionale che garantissero trasparenza e affidabilità nelle previsioni macroeconomiche degli Stati membri.

Questo organo di garanzia *super partes* è stato concepito quale strumento prezioso per rafforzare la vigilanza parlamentare sulle gestione della finanza pubblica: la trasparenza dei conti pubblici, infatti, può essere utilizzata per scoraggiare politiche difficilmente sostenibili e impedire la manipolazione dei conti pubblici o delle previsioni macroeconomiche da parte del governo allo scopo di giustificare politiche pro-cicliche o comportamenti fiscalmente irresponsabili condizionati da calcoli elettorali⁴²⁶.

Infine, sono intervenuti i regolamenti n. 472 e 473 del 2013, nell'ambito del cd. *Two Pack*, con cui si è previsto espressamente che gli Stati membri istituissero organismi indipendenti che si occupassero non solo di validare le previsioni macroeconomiche, ma anche di monitorare l'osservanza delle regole nazionali di bilancio.

Tutto ciò non ha rappresentato una scelta di poco conto, se si considera che fino a quel momento tra gli strumenti volti a fronteggiare la crisi dell'eurozona vi erano meccanismi interni al circuito europeo stesso. Probabilmente lo scarso successo dell'irrigidimento dei meccanismi di stabilità previsti a livello europeo ha aperto la strada a soluzioni che valorizzassero di più gli ordinamenti nazionali⁴²⁷.

Tuttavia, come rilevato da altra parte della dottrina, l'esigenza di prevedere tali enti indipendenti era stata avvertita ben prima della crisi che ha investito Stati Uniti ed Europa nel 2008; addirittura a livello ordinamentale interno già dalla fine degli anni

⁴²⁶ Così, A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, op. cit.

⁴²⁷ Cfr. A. Vernata, op. cit.; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in G. Della Torre (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, e G. L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli di governo*, in Riv. di Dir. Internazionale, n. 1/2014 pp. 5 ss.

Settanta del secolo scorso⁴²⁸, al fine di istituire degli organismi di raccordo tra Governo-Parlamento e *stakeholder* (siano essi cittadini o mercati finanziari). La crisi avrebbe, dunque, determinato il momento di “svolta” nell’istituzione degli stessi; Già, infatti, altri ordinamenti avevano previsto i *fiscal council*, quali enti indipendenti⁴²⁹.

Senza qui ripercorrere l’evoluzione normativa che ha portato, in tempi strettissimi, alla legge cost. 1/2012⁴³⁰ (oggetto specifico del terzo capitolo), e ai problemi legati alla compressione del margine di manovra in materia di politica economica che vedeva precedentemente quale *dominus* del procedimento il Parlamento oltre che il governo, se ne sottolinea l’importanza quale ulteriore atto normativo che ha determinato l’istituzione dell’UPB, insieme alla l. 243/2012.

Come si avrà modo di sottolineare, tutte queste fonti normative concorrono nel disciplinare composizione e funzionamento di un organo di difficile inquadramento; anche se indiscussa è l’importanza che riveste (o potrà rivestire) in materia di indirizzo politico economico.

Per quanto attiene la composizione, la disciplina di dettaglio è contenuta negli artt. 16-19 della l. 243/2012; in particolare è previsto un Consiglio di tre membri (di cui uno con funzioni di presidente)⁴³¹, nominati d’intesa dai Presidenti delle due Camere,

⁴²⁸ Cfr. A. Vernata, *op. cit.*, p. 474 il quale sottolinea come l’esigenza di prevedere tali enti fosse già avvertita in occasione della l. 468/1978; A. Razza, *L’ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, in Riv. Giuridica del Mezzogiorno, n. 4/2013 e L. Gianniti-C. Goretti, *Prime note sull’Ufficio parlamentare di bilancio*, in Riv. Giuridica del Mezzogiorno, n. 1-2/2013, p. 2 secondo cui «Il loro compito primario è quello di colmare un’asimmetria informativa tra decisori (Governo/Parlamento) e *stakeholder*: siano essi i cittadini o i mercati finanziari. Essi mirano dunque a migliorare la qualità della decisione di policy, limitando la possibile miopia di breve periodo e la probabilità di comportamenti opportunistici. In questa prospettiva sono chiamati *watchdog*».

⁴²⁹ Si pensi al *Congressional Budget Office* (CBO) statunitense, al *Parliamentary Budget Office* australiano, al *National Assembly Budget Office* sud-coreano o, a livello europeo, al *Bureau for Economic Policy Analysis* olandese, l’*Haut Conseil des finances publiques* francese, *Autoridad independiente de Responsabilidad Fiscal* spagnola, nonché del *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* tedesco.

⁴³⁰ In particolare, art. 5, comma 1, lett. f, che stabilisce *l’istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente, al quale attribuisce compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio*.

⁴³¹ Già la composizione rappresenta una peculiarità dell’ente, rispetto al panorama europeo e internazionale e si avvicina maggiormente al CBO statunitense (e dunque pensata per una forma di

scelti all'interno di un elenco di dieci soggetti indicati, con maggioranza dei 2/3, dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica; durano in carica sei anni e non sono rinnovabili⁴³².

Con riguardo, invece, alle funzioni attribuite a tale organo (*indipendente* nel giudizio e valutazione)⁴³³, si è sottolineato che hanno natura interlocutoria, conoscitiva e consultiva. Il “requisito” dell'indipendenza, ripropone, nuovamente, la problematica sulla quale si è avuto modo di soffermarsi nel secondo capitolo: l'inevitabile commistione tra tecnica e politica. A ben vedere, l'esperienza costituzionale presenta varie possibili gradazioni di regime legale di indipendenza; come sottolineato in dottrina, infatti, si può fare riferimento all'autonomia della magistratura a quella delle Autorità Indipendenti, quella tuttavia più confacente a tale organismo attiene alla concezione, propria soprattutto del modello anglosassone, di quella che può definirsi «un'indipendenza reputazionale», ovvero più legata allo «*standing tecnico-scientifico dei componenti di tali organi che a una dettagliata disciplina giuridica di garanzia*»⁴³⁴. Già, dunque, dall'inquadramento di tale requisito, può ricavarne una difficile categorizzazione dell'organo in esame che, come si avrà modo di vedere, ad oggi presenta caratteristiche “ibride” poiché si è voluto raggiungere, attraverso il medesimo mezzo, un duplice scopo: sul piano nazionale, fornire ulteriori strumenti a

governo presidenziale), pur se collocato in una forma di governo, quale quella italiana, parlamentare. Su tale punto cfr. A. Vernata, *op.cit.*, p. 485 e L. Gianniti- C. Goretti, *op. cit.*, pp. 2 ss.

⁴³² Per maggior informazioni circa l'iter di indicazione e nomina dei componenti dell'UPB, si rinvia al Protocollo per l'attuazione del Capo VII della l. 243/2012 e al sito www.UPBilancio.it/consiglio/.

⁴³³ Per approfondire tali aspetti si rinvia a F. Guella, *Il ruolo degli organi tecnici nelle decisioni politico-finanziarie. L'Ufficio parlamentare di bilancio come autorità indipendente e come apparato strumentale*, in AA.VV., *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, Aracne, 2014. Si badi che l'idea di prevedere un organo indipendente è pienamente confacente ad un sistema di vincoli europei di bilancio, garantendo alla *governance* economica sovranazionale di operare delle valutazioni sulla base di dati forniti da un ente posto al di fuori del circuito politico, di conseguenza ritenuto più affidabile rispetto alle valutazioni operate dai Governi nazionali; ciò anche in linea con le teorie di Buchanan e della scuola del *Public Choice*, che (come sottolineato nel primo capitolo) ha posto in evidenza la particolare sensibilità delle scelte macroeconomiche rispetto al fattore politico.

⁴³⁴ In tal senso G. Guzzetta, *Il circuito Parlamento-Governo-Corte dei Conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del fiscal council*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, Giuffrè, 2013, p. 500.

disposizione del Parlamento e Governo⁴³⁵ in materia di controlli sulle finanze pubbliche; sul piano sovranazionale, per garantire una maggiore affidabilità, agli occhi delle istituzioni europee, dei dati forniti dagli Esecutivi nazionali.

Ciò premesso, gli atti che l'organo può porre in essere sono stabilite dall'art. 18 della l. 243/2012 e sintetizzabili come segue: a) analizzare e valutare le previsioni macroeconomiche di finanza pubblica del Governo, nonché l'osservanza delle regole di bilancio; b) analizzare, verificare e valutare l'impatto economico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo e dell'andamento del ciclo economico italiano e internazionale (a tal fine può elaborare dei cd. *focus tematici*)⁴³⁶; c) analizzare, verificare e valutare la sostenibilità della finanza pubblica nel medio e lungo periodo, nonché l'attivazione e utilizzo dei meccanismi correttivi a livello governativo⁴³⁷ o gli scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati ed autorizzati dalle Camere (al verificarsi di eventi eccezionali)⁴³⁸; d) la predisposizione di analisi e rapporti nonché l'audizione del Presidente dell'UPB, se richiesto dalle commissioni parlamentari competenti⁴³⁹.

Posta tale panoramica è opportuno sottolineare la natura giuridica dell'organo in questione, poiché funzionale a meglio comprendere le considerazioni oggetto dei successivi paragrafi.

Come ben può evincersi dalla composizione e dalla funzione, sin dalla sua istituzione, non è stato pacifico in dottrina l'inquadramento della natura giuridica dell'organo.

Parte della dottrina ha ritenuto di riconoscere allo stesso la qualità di «organo a rilevanza subcostituzionale», in quanto istituito con una legge avente un valore

⁴³⁵ Ma, come dimostrato da analisi empiriche, di fatto si è rivelato essere uno strumento maggiormente a disposizione dell'Esecutivo più che delle Camere. A tal proposito si rinvia al seguito della trattazione.

⁴³⁶ Per il reperimento di tale materiale si rinvia alle pubblicazioni sul sito istituzionale www.UPBilancio.it

⁴³⁷ Ci si riferisce, in particolare, al meccanismo previsto all'art. 8 della l. 243/2012, nel caso in cui l'Esecutivo registri uno scostamento negativo del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico e ritenga che possano esservi ricadute sugli anni compresi nel periodo di programmazione, di qui la necessità per lo stesso di evidenziare l'entità e la causa di essi contestualmente alle misure tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale.

⁴³⁸ Secondo quanto stabilito all'art. 81, comma 2, Cost., come attuato dall'art. 6 della l. 243/2012.

⁴³⁹ Cfr. Y. Guerra, *Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio*, in Quaderni Costituzionali, maggio 2016, p. 7 e A. Vernata, *op. cit.*, p. 490.

giuridico superiore rispetto a quello delle altre leggi ordinarie⁴⁴⁰. Ciò sulla base del dato fornito dall'art. 81, comma 6, della Costituzione di cui l'art. 1, comma 2, della l. 243/2012 sarebbe espressione, laddove è specificato, rispettivamente che «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali [...] sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», e che «la presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione». Tale valore giuridico superiore consentirebbe, dunque, di riconoscere alla legge di cui all'art. 81, comma 6, Cost. la capacità di assurgere tanto ad oggetto che a parametro nei giudizi di legittimità costituzionale secondo i meccanismi propri delle norme interposte⁴⁴¹.

A tale ordine di argomentazioni potrebbe, altresì, rilevarsi che l'istituzione dell'UPB è frutto anche di attuazione di obblighi derivanti dall'ordinamento europeo⁴⁴². Il Regolamento UE da cui promana, infatti, trattandosi di fonte di diritto derivato, trova il proprio fondamento nell'art. 11 della Costituzione e assume, come sottolineato in dottrina⁴⁴³ e giurisprudenza, valore “para-costituzionale”⁴⁴⁴. Laddove una fonte normativa nazionale intervenisse sul funzionamento di tale organo, dovrebbe essere disapplicata e ritenuta inefficace (oltre che essere considerata illegittima) per violazione della l. cost. 1/2012.

Se, a tale percorso argomentativo, si fa riferimento anche al valore “comunitariamente necessario” della disposizione che istituisce l'UPB, sulla scorta

⁴⁴⁰ Si rinvia alle considerazioni di M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in Astrid on line, 2014, p. 8.

⁴⁴¹ In tal senso cfr. A. Vernata, *op. cit.*, p. 480 e M. Passalacqua, “Pareggio” di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in Cammino*, 2012, p. 12. Di avviso parzialmente diverso M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Luciani.pdf secondo cui: «ove la legge di attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost., pretendesse di disciplinare oggetti diversi da quelli ivi indicati, il fatto di essere stata approvata a maggioranza assoluta non la porrebbe, in quella parte ulteriore, al riparo dalla deroga da parte di fonti legislative “comuni”, in quanto, appunto in quella parte, non godrebbe di alcuna riserva costituzionalmente garantita».

⁴⁴² In particolare, si è detto, dal Regolamento UE n. 473/2013.

⁴⁴³ Tra i tanti, A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993.

⁴⁴⁴ Pur nel rispetto della “Teoria dei controlimiti” elaborata dalla Corte Costituzionale italiana nella sent. n. 183/1973.

della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo⁴⁴⁵, se ne ricaverebbe, di riflesso, la natura giuridica di «organo comunitariamente necessario»⁴⁴⁶.

A queste due posizioni se ne contrappone una terza, che sembra maggiormente confacente alla struttura e funzioni dell'Ufficio, che individua la natura giuridica dello stesso come assimilabile agli

«organi ausiliari, a rilevanza costituzionale, di cui agli artt. 99 e 100 della Costituzione»⁴⁴⁷.

Tale impostazione, muovendo dal presupposto che la normativa europea in materia di *fiscal council* non abbia imposto l'adozione di modelli “predeterminati” o specifiche indicazioni relativamente alla fonte con cui provvedere all'istituzione dell'organo stesso (limitandosi a indicare i requisiti di autonomia e indipendenza), riconoscerebbe (fermo restando la condivisibilità delle posizioni in merito al rispetto delle fonti europee e di rango costituzionale) «un ampio margine di manovra nell'operare modifiche relative alle forme e alla collocazione di tale organismo indipendente»⁴⁴⁸.

Quale che sia la configurazione che si voglia attribuire all'UPB, dall'analisi condotta in dottrina, relativamente ai primi anni di attività dello stesso, se ne ricava la natura «ibrida» dello stesso⁴⁴⁹, con duplice vocazione, sovranazionale e nazionale. Sotto il primo aspetto, affinché gli Stati membri dell'Unione potessero dotarsi di un organismo di controllo indipendente in materia di finanza pubblica, tale da garantire l'affidabilità dei dati forniti dai Governi nazionali; sotto il secondo aspetto, al fine di superare le asimmetrie informative tra Esecutivo e Legislativo, fortemente riconnesso alla debolezza del secondo sul primo rispetto al procedimento e predisposizione di dati relativi all'indirizzo politico-economico nazionale.

Tuttavia, si sottolinea che l'istituzione dell'UPB, nella sua accezione a “vocazione nazionale” si è comunque innestato in un quadro procedimentale di finanze

⁴⁴⁵ Si richiamano le sentt. 31, 41 e 45 del 2000 secondo cui la disciplina di “leggi comunitariamente necessarie” non possono essere abrogate o comunque derogate nel loro nucleo minimo essenziale, a meno che non si operi l'introduzione di disposizioni che si conformino al diritto UE.

⁴⁴⁶ Tale ragionamento è richiamato da A. Vernata, *op. cit.*, p. 482.

⁴⁴⁷ *Ivi*, p. 480.

⁴⁴⁸ *Ivi*, p. 481.

⁴⁴⁹ Cfr. Y. Guerra, *op. cit.*, *passim*, che ne analizzato le principali attività fino al 2016 e A. Vernata, *op. cit.*, p. 488 che parla di «ibridismo indotto».

pubbliche già ben strutturato⁴⁵⁰, tanto che parte della dottrina ha evidenziato (in particolar modo relativamente alle funzioni attribuite in materia di monitoraggio dei vincoli di bilancio) l'opportunità di attribuire alcune delle sue competenze alla Corte dei Conti⁴⁵¹. Di qui l'importanza di indagare sul rapporto tra Ufficio e altri organi.

2.1.1. Segue: il rapporto tra UPB e altri organi

Poste tali premesse, risulta opportuno richiamare i rapporti intercorrenti tra UPB e altri organi idonei ad incidere in materia di finanze pubbliche anche alla luce delle prime analisi svolte in questi primi anni di attività dell'organo.

Per quanto attiene ai meccanismi di raccordo tra UPB e Legislativo, merita una menzione il meccanismo del *comply or explain* ("rispetta o spiega") secondo cui, ai sensi dell'art. 18, comma 3, della l. n. 243/2012 qualora l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quanto formulato in sede governativa, *su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica*, il Governo *illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio*. È evidente l'importanza che potrebbe assumere tale meccanismo in seno alle minoranze parlamentari, tale da essere idoneo a instaurare un confronto tra Governo e Parlamento in materia economica.

Come, tuttavia, emerso in dottrina⁴⁵², la prassi consolidatasi in questi "primi anni" di attività dell'Ufficio muove verso un maggior collegamento dell'organismo indipendente al Governo (in particolare al MEF) più che a livello assembleare. In particolare, tra i documenti al vaglio dell'UPB emergono il Programma di stabilità contenuto del DEF e la nota di aggiornamento allo stesso e attraverso il

⁴⁵⁰ Ci si riferisce alla Corte dei Conti, Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, Dipartimento del Tesoro, Servizio del Bilancio del Senato, Commissioni Parlamentari competenti per materia, Uffici del MEF.

⁴⁵¹ Cfr. M.P. Chiti, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, cit., pp. 9-10 e I. Ciolli, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in www.gruppodipisa.it, 2012, pp. 17 ss.

⁴⁵² A. Vernata, *op. cit.*, *passim*.

procedimento di validazione del quadro macroeconomico⁴⁵³. In tal modo il MEF sarebbe in grado di “prevenire” eventuali problematiche legate ad una valutazione “negativa” svolta esclusivamente *a posteriori*.

Dalle analisi condotte da una parte della dottrina⁴⁵⁴, emergerebbe nel rapporto venutosi ad instaurare tra Ufficio e MEF una notevole incidenza del primo sul secondo tale da assumere un approccio di tipo “propositivo-attivo” anche sull’opportunità di scelte che atterrebbero alla sfera politica più che tecnica. In tal senso l’organismo indipendente formulerebbe le proprie valutazioni sulle previsioni predisposte dal MEF e interverrebbe nella definizione delle previsioni sulle quali è chiamato in una fase *ex post* ad esprimere una propria valutazione. Così facendo assumendo, in sostanza, le funzioni di consulenza economico-contabile, già esercitate nel nostro ordinamento dagli organi ausiliari di cui agli artt. 99 e 100 della Costituzione⁴⁵⁵, ovvero, ponendosi quale portatore di esigenze che ben potranno essere espresse in sede di dialogo con le istituzioni europee.

Sarebbe dunque auspicabile, come si avrà modo di sottolineare nel paragrafo 3, che l’UPB sia meglio inquadrato in meccanismi di raccordo con le Camere più che con l’Esecutivo, in quanto non preposto a ruolo di consulenza e interazione con lo stesso, al fine anche di evitare inutili “sovrapposizioni” con altri organi già a ciò preposti ed eventuale insorgere di conflitti di attribuzione tra organismo indipendente e magistratura contabile⁴⁵⁶.

Con riguardo, infatti, alla Corte dei Conti, si porrebbe un problema di raccordo tra la disciplina costituzionale (l. 1/2012) rispetto al perimetro applicativo dell’art. 100 Cost. Come, tuttavia, rilevato in dottrina, la disciplina in materia di *fiscal council*, data la sua genericità, risulta perfettamente compatibile con quella relativa alle competenze della magistratura contabile. Affermare che si debba istituire un

⁴⁵³ Che si inserirebbe nel seguente procedimento: a) trasmissione all’UPB da parte del MEF del quadro macroeconomico; b) eventuali rilievi da parte dell’UPB; c) eventuale invio da parte del MEF all’UPB delle modifiche apportate; d) validazione finale dell’UPB, positiva o negativa.

⁴⁵⁴ Cfr. A. Vernata, *op. cit.*, pp. 494-500 e Y. Guerra, *op. cit.*, pp. 9-12

⁴⁵⁵ Per approfondire si rinvia a A. Vernata, *op. cit.*, secondo cui «tale approccio propositivo-attivo sarebbe da censurare; ciò non solo perché l’Ufficio, in tal caso, porrebbe in essere un’attività che si collocherebbe al di fuori del proprio mandato, ma soprattutto in ragione della delicatezza delle materie su cui esso viene chiamato ad effettuare le proprie valutazioni».

⁴⁵⁶ Per approfondire la tematica relativa ai conflitti, si rinvia alle considerazioni di A. Pisaneschi, *Conflitto di attribuzione tra Corte dei Conti, Parlamento e Governo*, in *Giur. Cost.*, 1990, pp. 275-290.

organismo con “*compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio*”, «non significa pregiudicare le funzioni, dettagliatamente previste in Costituzione, di controllo procedimentalizzato e tipizzato da parte di un altro organo»⁴⁵⁷. Analogamente, la sovrapposizione di funzioni non implica necessariamente delle esclusività di attribuzioni alternativamente ad uno dei due organi. In effetti già tale sovrapposizione potrebbe essere configurabile (in materia di controlli e soprattutto valutazioni) tra magistratura contabile e attività della Ragioneria Generale dello Stato.

In tal caso si configurerebbero delle strade percorribili: si potrebbe, infatti, non perdere occasione per intervenire organicamente sulle attribuzioni della Corte dei Conti, o sui regolamenti parlamentari (come si avrà modo di sottolineare nel paragrafo 3). Ciò al fine di assicurare, una valutazione delle *policy* in materia di finanza pubblica non solo *a posteriori* ma anche in via preventiva⁴⁵⁸.

Infine, merita qualche considerazione anche la relazione che potrebbe instaurarsi tra UPB e Corte Costituzionale. In particolare si fa riferimento ad una parte della dottrina che ha indagato sul possibile esercizio di poteri istruttori nei confronti dell’organismo indipendente in caso di pronunce dalle quali possano derivare maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche⁴⁵⁹.

Senza poter ripercorrere in questa sede la nutrita e autorevole dottrina⁴⁶⁰ in merito alla quantificazione degli oneri derivanti dalle sentenze Corte, basti rilevare che in genere la Consulta per “contenere” gli oneri finanziari scaturenti dalle sue pronunce, è solita pronunciarsi con sentenze di inammissibilità o infondatezza; non sono, però,

⁴⁵⁷ Così, G. Guzzetta, *cit.*, p. 511.

⁴⁵⁸ Per approfondire i problemi legati alle competenze della Corte dei Conti e ad una “rimodulazione” delle stesse si rinvia a G. Guzzetta, *op. cit.*, pp. 493-517

⁴⁵⁹ Si richiama il lavoro di Y. Guerra, *op. cit.*, pp. 12 ss.

⁴⁶⁰ Cfr. L. Elia, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. I, *Scritti sulla giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 1985, pag. 314; AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c. della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, Giuffrè, 1994 e, nello stesso volume, M. Luciani, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*; E. Grosso, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino, Giappichelli, 1991; F. Politi, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004. Nonché, in prospettiva più recente, A. Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2015, pagg. 575-606.

mancate occasioni nella quali la corte è intervenuta con tecniche di modulazione temporale delle pronunce di accoglimento⁴⁶¹.

Ciò che rileva, ai fini della trattazione in esame, è l'incidenza della conoscenza dell'entità reale della spesa sulla decisione.

Riguardo alla conoscibilità del dato finanziario, ex art. 13 della l. 87/1953 la Consulta può esercitare poteri istruttori⁴⁶² consistenti nella richiesta formale di atti o documenti a soggetti pubblici o privati, esperibile previa delibera collegiale in forma di ordinanza. Dunque, è con la formalizzazione della procedura istruttoria che può farsi derivare l'impegno, per la Corte, di dare conto in sede di motivazione dei dati eventualmente acquisiti.

La casistica è vasta e dimostra che non è stato infrequente il ricorso a tale procedura sin dall'inizio dell'attività della Consulta⁴⁶³, vista l'esigenza di acquisire dati idonei a evidenziare la realtà socio-economica su cui la normativa si innesta, dal momento che «la valutazione della costituzionalità di una norma di legge richiede una conoscenza dei suoi effetti socio-economici o meglio della realtà, dell'ambiente socio-economico in cui si inserisce»⁴⁶⁴.

In tale prospettiva di analisi non può del tutto escludersi un'incidenza di tale organo di garanzia costituzionale anche sull'indirizzo politico economico del Paese⁴⁶⁵. Può però, rilevarsi, che non debba necessariamente leggersi tale ingerenza in accezione “negativa”, poiché va fatta rientrare nelle dinamiche fisiologiche del funzionamento della nostra forma di governo (in particolare nel sistema di “pesi e contrappesi”);

⁴⁶¹ Per una disamina più recente legata a tali aspetti, si rinvia a S. Lieto, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

⁴⁶² Sul tema, tra i tanti, si richiama M. Luciani, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. Cost.*, 1987, pp. 1045-1071; T. Groppi, *I poteri istruttori della Corte Costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997; G.A. Ferro, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012; M. D'Amico, *La Corte Costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 30 giugno 2017.

⁴⁶³ Si rinvia, per un'analisi approfondita, a M. Troisi, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 10 luglio 2017, pp. 8 ss.

⁴⁶⁴ A. Cerri, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. Cost.*, 1978, pp. 1335 ss.

⁴⁶⁵ Sull'incidenza della Consulta anche sull'indirizzo politico di maggioranza, si rinvia alle considerazioni di S. Lieto, *op. cit.*

può, infatti, rappresentare un aspetto positivo implementando il dialogo istituzionale, nel quale ben potrà inserirsi anche l'Ufficio Parlamentare di Bilancio⁴⁶⁶.

Come sottolineato, infatti, «proprio l'insieme delle caratteristiche che contraddistinguono l'UPB possono rappresentare l'inizio di una rinnovata cooperazione tra Parlamento e Corte Costituzionale, nel difficile compito di contemperare diritti a prestazione ed esigenze di bilancio, anche alla luce del novellato art. 81 Cost.»⁴⁶⁷.

2.2. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). Un'occasione mancata?

Come si è avuto modo di premettere, il nostro ordinamento costituzionale, ben prima dell'introduzione delle riforme in materia di finanze pubblica, vantava di un apparato organizzativo ben strutturato, tale da far configurare, in relazione all'istituzione di organi indipendenti, una sovrapposizione di funzioni rispetto all'assetto previgente.

Meritano spazio, dunque, delle considerazioni anche su un ulteriore organo ausiliario in materia di politica economica, quale il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

La sua previsione è stata frutto di esigenze emerse ben prima dell'approvazione della nostra Carta Costituzionale; già infatti dal 1902 si era tentato di istituire organismi ausiliari di Parlamento e Governo in materie di interesse economico e sociale⁴⁶⁸.

La nostra Costituzione, traendo esperienza dai precedenti storici nazionali ed europei⁴⁶⁹, ha introdotto all'art. 99 un organo che inizialmente la dottrina aveva

⁴⁶⁶ Tra coloro i quali hanno evidenziato un ruolo dell'UPB relativamente alla questione della giustiziabilità del pareggio di bilancio, C. Caruso, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015.

⁴⁶⁷ Così, Y. Guerra, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁶⁸ Seppur con risultati rivelatisi poco soddisfacenti, si pensi al Consiglio Superiore del Lavoro (istituito con l. 29 giugno 1902 e sciolto con D.L. 25 marzo 1923), al Consiglio Superiore dell'Economia Nazionale (disciplinato con D.R. del 6 settembre e 2 dicembre 1923 e soppressi nel 1929), al Consiglio Nazionale delle Corporazioni (introdotto con R.D. in data 2 luglio 1926 e destinato ad operare fino alla caduta del regime fascista e sciolto con D.L. del 9 agosto 1943).

⁴⁶⁹ Si pensi, per richiamarne alcuni, all'istituzione del *Reichswirtschaftsrat* previsto all'art. 165 della Costituzione di Weimar; al *Conseil Economique National* francese introdotto nel 1925 e sostituito prima dal *Conseil Economique* nella Costituzione del 1946, poi dal *Conseil Économique, Social et*

individuato quale «elemento integrante e caratteristico per l'intero nostro sistema di governo»⁴⁷⁰, a dimostrazione che la previsione di organi tecnici, volti a realizzare una rappresentanza di interessi che si ponesse in parallelo con l'attività legislativa e amministrativa⁴⁷¹, è stato un problema comune di tutte le principali legislazioni europee post primo conflitto mondiale. Non a caso, nella seduta del 3 settembre 1946 della Seconda Sottocommissione, accesi furono i dibattiti sulla possibilità di prevedere una seconda Camera a fini “integrativi” della rappresentanza; proposta di cui si era fatto portatore il Mortati, non accolta ma confluita, su iniziativa di Fanfani, nella previsione di organo a cui assegnare «la funzione di controllo sociale dell'attività economica, accompagnata da un'attività di preparazione della corrispondente legislazione»⁴⁷².

Questo è il contesto che ha determinato l'introduzione nel Titolo III, Sezione III della Costituzione (intitolata “*Gli organi ausiliari*”) la disciplina del CNEL, collocandosi in una dimensione più specificamente politica, rispetto agli altri due organi ausiliari disciplinati all'art. 100 Cost., ovvero Consiglio di Stato e Corte dei Conti, in quanto deputato ad essere la sede di confronto tra rappresentanza politica e d'interessi dunque, differentemente da questi ultimi, i quali partecipano al processo decisionale ponendosi come organi neutrali nel processo di formazione della decisione⁴⁷³, portavoce ed espressione delle forze sociali in esso rappresentate.

Environmental (CESE) disciplinato dagli articoli 69 ss. della Costituzione del 1958; nonché al *Consejo de la Economía Nacional* funzionante in Spagna fino all'aprile del 1930 e all'*Economic Advisory Council* istituito in Gran Bretagna nel 1930.

⁴⁷⁰ Così, P. Grossi, *L'attuazione del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in Riv. Giur. Umbro-Abruzzese, n. 5-6/1956, p. 518. E per approfondire ulteriormente questi temi si rinvia a C. Gessa, *Le fonti di disciplina normativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in Responsabilità e dialogo, n. 10-11/1970, nonché Senato della Repubblica, *Integrazioni conoscitive al dialogo parlamentare. Origini attività prospettive del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Palazzo Giustiniani – Sala Zuccari – 20/01/1982, Roma, Tipografia del Senato.

⁴⁷¹ Con riguardo al CNEL quale organo di rappresentanza e rappresentazione di interessi economici, si rinvia alle considerazioni di A. Papa, *Il CNEL tra rappresentanza e rappresentazione degli interessi economici*, in Il Diritto del Lavoro, n. 6/1990.

⁴⁷² In questi termini L. Cappuccio, Commento all'Art. 99 Cost., in A. Celotto -R. Bifulco-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, UTET, 2008 e, per approfondire il dibattito in Costituente, P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996 e www.camera.it.

⁴⁷³ G. Amato, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in Riv. trim. dir. Pubbl., 1970, p. 130.

In tal senso, anche la struttura del Consiglio è speculare alle funzioni che è chiamato a svolgere. L'art. 99, comma 1, Cost., rinviando la specificazione delle stesse a fonti legislative successive⁴⁷⁴, si limita a disporre che sia composto di *esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa*. Differentemente dalla disciplina di dettaglio originaria, la legge di riforma n. 936 del 30 dicembre 1986 ha ampliato la presenza dei rappresentanti dei gruppi di interesse rispetto alla componente tecnica, da 20 a 12⁴⁷⁵, su 121 complessivi⁴⁷⁶, ridotti a 64 con D.L. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, in funzione di una riduzione dei costi degli organi istituzionali, sia modificando le procedure di funzionamento⁴⁷⁷.

Data questa struttura, le funzioni specifiche ad esso attribuite dalla legge attengono alla consulenza e iniziativa legislativa e di elaborazione della legislazione economica e sociale. Per quanto attiene alla consulenza, è importante rilevare che si concreta in pareri su richiesta del Parlamento, Governo o Regioni. In particolare nei confronti del Parlamento non solo quando la richiesta provenga direttamente da quest'ultimo ma anche laddove si esprima su richiesta del Governo (o di sua iniziativa, su disegni di legge già presentati o da presentare al Parlamento).

⁴⁷⁴ In particolare l. n. 33 del 5 gennaio 1957 (*Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*) e successive modificazioni.

⁴⁷⁵ Di cui otto scelti e nominati direttamente dal Presidente della Repubblica, quattro su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

⁴⁷⁶ La legge di riforma menzionata li suddivideva nel modo seguente: 44 rappresentanti dei lavoratori dipendenti; 18 lavoratori autonomi; 37 delle imprese; nonché, per la restante parte, la presenza di rappresentanti di enti statali (IRI, ENI, ed EFIM). In particolare, a quest'ultimo proposito, erano stati sollevati dubbi, in dottrina, circa la sussistenza degli esponenti di tali enti in seno al CNEL, posto il mutamento normativo (e di concezione dei rapporti Stato-mercato e interventismo statale nella sfera economica) che ha visto sopprimere l'EFIM (con l. n. 33/1993) e trasformare l'IRI e l'ENI in società per azioni (con l. n. 359/1992). Per ulteriori approfondimenti sul punto si rinvia a L. Cappuccio, *op. cit.*, p. 1930-1932.

⁴⁷⁷ Gli attuali 64 membri sono così ripartiti: 10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali 8 nominati dal Presidente della Repubblica e 2 proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri; 48 rappresentanti delle categorie produttive, dei quali 22 in rappresentanza del lavoro dipendente, 3 in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, 9 in rappresentanza del lavoro autonomo e 17 in rappresentanza delle imprese; 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente, 3 designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e 3 designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

Tale “partecipazione” al procedimento di formazione delle decisioni di indirizzo in materia economica, come rilevato in dottrina⁴⁷⁸, non deve trarre in inganno. In primo luogo perché più che di partecipazione è opportuno parlare di funzione ausiliaria e collaborativa, poiché “partecipazione” implicherebbe un “concorso” nella determinazione della volontà dell’organo cui si rivolge; deduzione che sarebbe da escludere non solo per l’efficienza stessa del sistema democratico⁴⁷⁹, ma anche perché i regolamenti parlamentari hanno circoscritto la necessità dei pareri del CNEL ai disegni di legge che coinvolgono la politica economica⁴⁸⁰ e la legge, che disciplina il funzionamento dello stesso, li ha preferiti configurare come “facoltativi”⁴⁸¹ (limitati, dunque, a fornire elementi di giudizio utili alla decisione).

Come, infatti, sottolineato, «la consulenza nei confronti delle Camere non è espressione di un vincolo procedurale, in grado di condizionare e rallentare l’attività legislativa, ma dell’ausilio da parte di un organo competente, capace di fornire elementi di giudizio e di facilitare e coadiuvare la fase istruttoria»⁴⁸², dunque «attività di ausilio alla decisione e al suo cambiamento»⁴⁸³.

Tali possibilità di dialogo tra Consiglio e Parlamento si ricollegano alla previsione di cui al comma 3 dell’art. 99 Cost., in virtù del quale il primo contribuisce

⁴⁷⁸ P. Bilancia, voce *Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL)*, in Enc. Giur., Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, p. 7.

⁴⁷⁹ Forse nel timore che l’attesa dei pareri avesse potuto ritardare i lavori parlamentari. Non a caso la dottrina ha parlato di “guida all’azione” (F. Franchini, *Notazioni sulla riforma del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro*, in Dir. Lav., n.1/1974) o di preparazione all’eventuale confronto diretto tra parti sociali e soggetti politici, per prassi presente nell’istruttoria relativa ad alcune decisioni politiche di indirizzo e di programma e, dunque, vista come strumentale ad ulteriori momenti di concertazione o negoziazione (G. Motzo-E. De Marco-M. Stramacci-P. Bilancia, *Linee per una riforma del CNEL*, in M. D’Antonio, *La Costituzione economica, prospettive di riforma dell’ordinamento economico*, ricerca ISLE, Milano, Edizione del Sole 24 ore, 1985). Anche se alcuni autori ne hanno sottolineato la possibilità di “partecipazione” alla formazione dell’indirizzo politico economico e sociale (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, CEDAM, 1976).

⁴⁸⁰ Artt. 146 Reg. Camera e 49 e 98 Reg. Senato.

⁴⁸¹ Sulla mancanza di obbligatorietà dei pareri si era espressa anche la Corte Costituzione con la sent. n. 44 del 1966, sostenendo che dalla definizione del Consiglio come organo di consulenza, ex art. 99 Cost., non si desumerebbe la volontà del Costituente di affermare l’obbligatorietà di questi pareri dovendosi escludere, in assenza di un’espressa previsione costituzionale, funzioni incidenti sul procedimento legislativo e, in generale, sulle funzioni del Parlamento. Si veda, inoltre, sul punto A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 163, secondo cui «i pareri del CNEL si pongono in posizione accessoria ed eventuale rispetto al procedimento e non ne cambiano la struttura».

⁴⁸² L. Cappuccio, *op. cit.*, p. 1932

⁴⁸³ M. Della Morte, *La garanzia della funzione consultiva*, Napoli, Jovene, 2004, p. 11.

all'elaborazione di disegni di legge in materia economica e sociale. La legge 33/1957 conteneva, a tal proposito, una serie di limitazioni procedurali e sostanziali che limitavano notevolmente la possibilità di intervento dell'organo⁴⁸⁴. Successivamente, con l. 936/1986 non sono state riprese queste restrizioni anche al fine di "rilanciare" la posizione dell'organo nel sistema politico-istituzionale. Si è preferito, dunque, potenziare il ruolo conoscitivo ed informativo del CNEL, chiamato ad esaminare la relazione revisionale e programmatica che i ministri del bilancio e della programmazione economica presentavano al Parlamento, nonché la valutazione delle politiche europee e la loro attuazione.

Poste queste premesse è utile capire l'effettiva portata dell'attività di tale organo, anche per meglio chiarire il significato di "occasione mancata".

Se, infatti, si analizzano i documenti prodotti dal Consiglio nei suoi 61 anni di attività⁴⁸⁵, il bilancio non può che essere negativo⁴⁸⁶; non potendosi biasimare quella parte di dottrina che gli ha attribuito gli appellativi di «organo nato morto», «primo degli enti inutili»⁴⁸⁷, «ramo secco del sistema costituzionale»⁴⁸⁸. Per tali motivi a partire dal 1985 diverse sono state le proposte di riforma di quest'organo consultivo, nella maggior parte dei casi di abolizione.

Inizialmente con il d.d.l. costituzionale n.1511 del 1985, teso ad abrogare l'art. 99 Cost. Successivamente la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali operante nella XIII Legislatura (1997), aveva proposto una modifica del CNEL: in particolare all'art. 112 del progetto di revisione, nella Sezione III, recante "*Autorità di garanzia e organi ausiliari*", al comma 2, prospettava l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 99 Cost. (iniziativa legislativa), assegnandoli una semplice funzione

⁴⁸⁴ Affinchè potesse essere esercitata l'iniziativa legislativa era necessaria una previa deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, seguita da una successiva con la presenza di almeno 2/3 dei componenti; inoltre si ponevano anche dei limiti materiali, essendo esclusa la possibilità di esercitare tale attribuzione con riguardo a leggi costituzionali, tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa e autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali.

⁴⁸⁵ Per approfondire si rinvia a www.cnel.it.

⁴⁸⁶ Su un totale di 997, sono stati presentati 22 disegni di legge, 364 osservazioni, 241 Pareri, valutazioni e proposte; 370 rapporti, relazioni, studi e indagini; per una media ideale di 16 documenti per anno., dati reperibili in www.cnel.it/Documenti.

⁴⁸⁷ L. Paladin, *Ostacoli e prospettive nei rapporti tra Regioni e CNEL*, in *Regioni*, 1978, p. 34.

⁴⁸⁸ F. Pizzetti, *Il rapporto fra democrazia politica e democrazia corporativa. L'esperienza italiana e il problema dell'istituzionalizzazione delle forze dell'economia produttiva*, in "Gruppo di Milano" (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, Giuffrè, 1983, p. 483.

consultiva⁴⁸⁹. Successivamente il Governo Letta ha istituito la Commissione per le riforme costituzionali presieduta dal Ministro per le riforme dell'epoca, Sen. Gaetano Quagliariello. Nella Relazione finale della Commissione presentata in bozza il 17 settembre 2013 si leggeva che sul “*CNEL la Commissione ha condiviso una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso*”. Da ultimo, si pensi alla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”, testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016 e sottoposto a referendum ex art. 138 Cost. il 4 dicembre 2016 recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”. Pur in assenza, come noto, della soppressione dell'organo, al progressivo depotenziamento dello stesso possono ricondursi diverse considerazioni: da un lato, infatti, già a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso, numerosi sono stati gli enti idonei a condizionare le politiche pubbliche in materia di economia e lavoro a vantare una composizione con larga rappresentanza delle categorie produttive sulle quali ricadono le scelte dei *policy maker* (attraverso la rappresentanza in comitati, in commissioni, in consigli di amministrazione ecc.); in secondo luogo la rappresentanza di interessi si è trasformata e si è realizzata non più attraverso i “corpi intermedi” ma con meccanismi di concertazione diretta con Parlamento e Governo⁴⁹⁰.

Così, le aspettative dei nostri Padri Costituenti e della “ottimistica” dottrina di metà anni Cinquanta del secolo scorso, volte a costituzionalizzare le dinamiche sociali racchiudendole in sedi idonee e con composizioni e funzioni ben definite, sono state del tutto disattese; ben, infatti, si sarebbe potuta accogliere la prospettiva del Crisafulli, per il quale la partecipazione del CNEL al processo decisionale politico, rappresentando uno strumento modificativo del sistema parlamentare, avrebbe

⁴⁸⁹ V. L. Cappuccio, *op.cit.*, p. 1936

⁴⁹⁰ In particolare tale possibilità è stata anche suffragata dalla riforma, avutasi nel 1971, dei regolamenti parlamentari (in particolare artt. 48 Reg. Senato e 144 Reg. Camera) prevedendosi la possibilità che nelle indagini conoscitive le commissioni potessero invitare anche le associazioni di categoria, creando, dunque, un collegamento diretto con le associazioni di categoria.

contribuito a delineare il carattere pluralistico della forma di governo stessa⁴⁹¹; mediando interessi nella materie di sua competenza, avrebbe potuto rappresentare «uno strumento della democrazia partecipativa determinando l'inclusione delle forze sociali nella formazione degli atti di indirizzo»⁴⁹² in materia economica.

Rappresenterebbe, quindi, un'occasione mancata, nella misura in cui avrebbe potuto rivestire un ruolo determinante nella capacità di divenire strumento di dibattito e sintesi di interessi, che oggi sembra mancare anche allo stesso Parlamento⁴⁹³.

3. Brevi prospettive *de jure condendo*

3.1. Possibile incidenza parlamentare nella fase di “iniziativa” del ciclo di bilancio

Siano consentite, posta la trattazione di cui al terzo e quarto capitolo, alcune considerazioni conclusive in merito ad una possibile “nuova” incidenza dei Parlamenti sulle decisioni in materia economica.

In primo luogo, giova sottolineare, che, come si è avuto modo di vedere nel terzo capitolo il problema della riduzione del ricorso all'indebitamento e al conseguente aumento del debito pubblico (ad esso inevitabilmente riconnesso) non rappresenta una scoperta recente.

Già, infatti, in sede di dibattiti in Assemblea Costituente, relativamente alla formulazione dell'art. 81 Cost. e in seno alla II Sottocommissione (in materia di organizzazione costituzionale dello Stato) sono state diverse le posizioni assunte. Tralasciando il dibattito relativamente alla possibilità di prevedere una “Seconda Camera”, idonea a rappresentare i rappresentanti gli interessi economici e sociali dello Stato-comunità⁴⁹⁴, importante è stato il contributo di Einaudi.

Quest'ultimo precisava che storicamente non si potesse parlare di potere d'iniziativa in materia finanziaria riservato alla prima Camera, ma solo di priorità, da parte della

⁴⁹¹ V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in Jus, n. 2/1958, pp. 151-190.

⁴⁹² Così, L. Cappuccio, *op. cit.*, p. 1937

⁴⁹³ Si rinvia al paragrafo successivo per delle suggestioni di riforma.

stessa, nell'esame delle leggi finanziarie⁴⁹⁵. Esprimendo, in particolare, le proprie perplessità sulla opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, negandola ai membri delle due Camere. L'esperienza aveva dimostrato, infatti, che fosse pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi era avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, proponessero spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle⁴⁹⁶. Così stando le cose, si prospettavano due soluzioni: o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, affinché la proposta avesse “un'impronta di serietà”.

Forse le parole di Einaudi sono state premonitrici. Con l'introduzione della “legge finanziaria” nel 1978 e successive modifiche, in particolare negli anni Ottanta e Novanta del secondo scorso si è registrato un aumento incontrollato della spesa pubblica, con conseguente aumento del debito. Ciò perché nella legge del 1978 non vi erano limiti espressi al contenuto della stessa e nel corso dell'esame parlamentare venivano inserite le più disparate voci di spesa; in particolare al fine di preservare il consenso elettorale dei rappresentanti.

Si è visto che tale situazione ha “aperto la strada” alle modifiche di disciplina delle leggi di contabilità pubblica culminate negli ulteriori vincoli promananti a livello sovranazionale.

Si potrebbe allora sostenere che la progressiva *deparlamentarizzazione* in materia di politica economica sia stata esito fisiologico di questo contesto, a vantaggio dell'organo di governo.

Si ritiene, tuttavia di poter prospettare una diversa impostazione. Seppur condivisibili e precise le considerazioni dei nostri Padri Costituenti, alla luce delle più recenti riforme in materia di finanza pubblica, ben si prospettano dei vincoli tanto a carattere procedurale quanto contenutistico ad oggi tali da poter rivalorizzare il ruolo delle

⁴⁹⁵ Riteneva, infatti, che la norma traesse origine dal fatto che il Principe era costretto a chiedere ai contribuenti le somme occorrenti all'erario, e per essi ai loro rappresentanti nella Camera bassa. Laddove il contesto politico dell'epoca, in quanto modificato, non dava adito a perplessità circa la possibilità di prevedere una seconda Camera, anch'essa a base elettiva e composta di rappresentanti delle regioni.

⁴⁹⁶ Si veda la seduta del 24 ottobre 1946 in seno alla II Sottocommissione, in www.camera.it.

Camere nella fase non solo di controllo ma anche, e soprattutto di iniziativa del ciclo di bilancio.

Ciclo scandito dall'iniziativa governativa (DEF da presentare entro il 10 aprile di ogni anno) seguito dalla "sessione di bilancio" nella quale il Parlamento trova il proprio spazio in sede di controlli e con l'approvazione della legge di bilancio al termine dell'anno corrente.

Potrebbe, invece, valorizzarsi il ruolo parlamentare anche in concomitanza con la presentazione del DEF, così che l'assemblea prima ancora di analizzare, valutare e controllare l'indirizzo politico di maggioranza possa elaborare dei propri obiettivi programmatici in materia di spesa.

Va, dunque, verificato e argomentato l'*an* e il *quomodo* di un intervento "a monte" del procedimento a livello assembleare.

La prassi e l'introduzione di "nuovi istituti" (si pensi all'UPB) sembrano "spingere" verso tale rivalorizzazione del ruolo dei legislativi, posto che, si è avuto modo di rilevare, è soprattutto in fase di controllo che si è registrato una maggiore attività.

Si è anche detto, però, che molto spesso in sede di "valutazione" il nostro ordinamento costituzionale già vantava di un'organizzazione ben strutturata (in particolare Corte dei Conti, Commissioni Parlamentari e Assemblea parlamentare, Corte costituzionale, Ragioneria generale dello Stato), mancando interventi proprio nella fase *ex ante* (di formazione) della formulazione dell'indirizzo politico economico.

Sarebbe dunque auspicabile una modifica dei regolamenti parlamentari tale da poter prevedere un'iniziativa in materia di bilancio anche a livello parlamentare.

Per meglio chiarire, non attendendo la fase di controllo prevista nella cd. sessione di bilancio (settembre-dicembre), potrebbe configurarsi un ruolo delle Camere già ad inizio anno, prima o in concomitanza con la presentazione del DEF. In questo modo il Governo nel predisporre il DEF ben potrebbe farvi confluire le previsioni indicate dall'assemblea.

Ciò figurerebbe un doppio vantaggio: da un lato il Parlamento potrebbe "superare" i vincoli imposti dall'impossibilità di indebitamenti (ex art. 81 Cost.) se non in casi straordinari, già elaborando un piano sui settori che si ritengono maggiormente bisognosi di intervento; dall'altro, permetterebbe anche un più agevole controllo

nella fase successiva alla Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) perché si potrebbe meglio verificare quanto l'Esecutivo abbia deciso di “recepire” dall'analisi Parlamentare. In tal modo favorendo effettivamente il dibattito e confronto anche con la partecipazione delle minoranze anche al processo decisionale di spesa.

Non si ignora che tale prospettazione possa essere oggetto di diverse obiezioni: in primo luogo, infatti, potrebbe rilevarsi che tali interventi comporterebbero un aggravio e un rallentamento inutile nel già complesso procedimento di bilancio; in secondo luogo, che non sarebbe opportuno “occupare” e vincolare il dibattito parlamentare in un arco temporale eccessivamente dilatato (da marzo a dicembre di ogni anno), poiché focalizzando la maggior parte delle attività assembleari in ambito economico potrebbero “tralasciarsi” gli interventi in molti altri settori.

Posto che, però, anche le scelte di indirizzo più ampiamente considerate (dunque non solo in materia economica) devono necessariamente “fare i conti” con “i mezzi per farvi fronte” e che la prassi e riforme più recenti hanno introdotto nel nostro sistema ordinamentale nuovi organi, modificando e rafforzando alcuni di questi, si supererebbe tanto il possibile aggravio e rallentamento del procedimento di bilancio, tanto l'eccessiva canalizzazione dei lavori solo ed esclusivamente in materia economica.

A tal fine si opereranno delle considerazioni proprio in merito ai due organi precedentemente illustrati: UPB e CNEL. Il primo, fungendo da organo tecnico non solo di controllo ma anche di effettivo supporto anche in una fase ex ante del procedimento di bilancio; il secondo, garantendo un ulteriore concertazione con le rappresentanze economiche del paese.

3.2. Il potenziamento delle funzioni attribuite all'UPB

Attraverso interventi normativi volti o a riformare le funzioni dell'UPB o incidendo sui regolamenti parlamentari si valorizzerebbe il flusso informativo tra organi (ancora carente) così che le «le commissioni parlamentari verrebbero effettivamente dotate del supporto di un organismo “apparentemente” estraneo al circuito di indirizzo politico, in particolare governativo (rientrerebbero nell'influenza che si esercita su di esso e non sulla determinazione che dovrebbe essere in ultima analisi

sempre essere rimessa al politico e non a tecnico⁴⁹⁷) per garantire lo scardinamento del monopolio informativo del Governo costituendo l'occasione per recuperare quel dibattito parlamentare ormai perduto, in materia di politica economica, che risulta contingentato sia nei tempi che nelle modalità»⁴⁹⁸.

In primo luogo, dunque, il fatto che un organismo a base tecnica, specificamente istituito allo scopo di porre in essere analisi e valutazioni in materia di finanza pubblica, riscontri numerose difficoltà nel reperimento delle informazioni necessarie all'espletamento delle proprie funzioni, sembrerebbe far propendere per le stesse considerazioni operate in materia di incidenza parlamentare in materia economica (il problema della *deparlamentarizzazione*). Un eventuale intervento sui regolamenti parlamentari ben potrebbe valorizzare le funzioni dell'UPB quale organo strumentale, effettivo e attivo nell'esercizio della funzione di indirizzo e controllo delle Camere nei confronti del Parlamento⁴⁹⁹. Meglio definendone tali rapporti, si otterrebbe anche il superamento di quel "ibridismo" intrinseco, richiamato in dottrina, e un'opportunità effettiva di valorizzazione anche del Legislativo rispetto ad un quadro politico che vede, nei processi economici, la forte incidenza degli esecutivi nazionali. Tale intervento renderebbe l'organo uno strumento, a disposizione dei soggetti politici e dell'opinione pubblica, di stimolo del dibattito politico.

In secondo luogo, altro nodo problematico attiene alla valorizzazione del flusso informativo non solo tra organi ma anche tra questi ultimi e il corpo sociale; ovvero trasparenza e pubblicità dei risultati delle valutazioni effettuate e partecipazione dei secondi ai lavori del primo.

Uno degli elementi maggiormente significativi della strategia istituzionale posta alla base dei organismi indipendenti è la necessità di comunicazioni tempestive con il

⁴⁹⁷ A meno che non si ritenga di dover «superare i vincoli contabili con i super poteri del super tecnico»; in questi termini, P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in Il Filangieri, Quaderno 2011, p. 73.

⁴⁹⁸ Sulle tempistiche dettate dal semestre europeo e i riflessi sul dibattito parlamentare G. Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in Rivista AIC, novembre 2011, p. 11.

⁴⁹⁹ Si registra anche un'altra posizione emersa più di recente in dottrina circa l'opportunità di prevedere la collocazione dell'UPB non in seno al Parlamento ma alla magistratura contabile, così da svincolare l'operato del primo dalle dinamiche legale alle maggioranze parlamentari, imponendo al Parlamento e Governo un più elevato grado di responsabilizzazione in materia economica. In tal senso A. Vernata, *op. cit.*, p. 492.

pubblico. Infatti, la necessità di fornire informazioni a cittadini, mercati, istituzioni sovranazionali rappresenta, come sottolineato, «per un organo a vocazione consultiva e – volutamente – non decisionale» una modalità di risoluzione della tensione che può instaurarsi tra ricorso al *deficit* e rispetto del principio democratico di rappresentanza e responsabilità nell'assunzione di decisioni di politica economica. In tal senso andrebbe sicuramente valorizzato il meccanismo del *comply or explain*, ancora poco utilizzato, gravante sugli interlocutori politico-istituzionali dell'UPB; poiché favorirebbe la trasparenza nell'indirizzo politico di maggioranza e la chiusura del ciclo di *accountability*⁵⁰⁰. Come, infatti sottolineato, «la crucialità dell'esigenza di trasparenza e completezza delle informazioni in entrata e in uscita è icasticamente riassunta in un intervento giornalistico redatto da tre illustri esponenti di *fiscal council* europei: “pochi negheranno che l'opacità dei conti pubblici sia una delle cause primarie della *débâcle* della Grecia, il cui deficit di bilancio, rivelatosi molto più grande di quanto anticipato, ha compromesso al credibilità del paese e suscitato nei mercati una reazione ispirata alla vendetta»⁵⁰¹.

In terzo luogo, attraverso questi meccanismi correttivi in una fase di “iniziativa” in materia di finanza pubblica che veda rafforzato il ruolo delle Camere, l'UPB ben potrebbe rappresentare l'apparato tecnico necessario a coadiuvarle, evitando che eventuali “proposte” da presentarsi in sede di formazione del DEF al Governo possano risultare concretamente irrealizzabili (anche alla luce dei vincoli procedurali e contenutistici previsti dalla Costituzione, dalla legge, e dalle fonti europee).

3.3. Prospettive di riforma del CNEL

Per quanto attiene, invece al CNEL, nel quadro sembrerebbe esservi una strada di riforma percorribile, volta ad aggiornarne la *governance*, la composizione e la missione. L'alternativa, infatti, non potrebbe che essere la soppressione dello stesso (come rilevato ormai da tempo nell'opinione pubblica).

Del resto, tutti i maggiori Paesi dell'Unione Europea sono provvisti di un “CNEL”. La stessa Unione Europea prevede il CESE (Comitato Economico e Sociale

⁵⁰⁰ Per approfondire tale aspetto si rinvia a G. Guzzetta, *op. cit.*, p. 509.

⁵⁰¹ *Ivi*.

Europeo), che rappresenta gli interessi variegati della società civile ed è chiamato a esprimere il proprio parere consultivo su tutti gli atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'Unione nell'attuazione delle politiche che incidono su tali interessi e, parimenti, “dialoga” costantemente con i Consigli Nazionali.

Una possibile prospettiva di valorizzazione in rapporto all'organo parlamentare è rinvenibile nel progetto di autoriforma presentato ai sensi dell'art. 99 Cost., ult. comma, dal CNEL stesso volta a «contribuire a una maggiore efficienza dell'Organo, in un'ottica di rilancio dell'economia del Paese e al fine di meglio caratterizzare il ruolo del CNEL come fondamentale strumento delle parti sociali nel quadro istituzionale»⁵⁰².

Nella relazione tecnica al d.d.l si riconferma il numero dei componenti del Consiglio come modificata con D.L. 13 agosto 2011 n. 138 e legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148, nonché dal D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 nel testo integrato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, con una diversa partizione delle rappresentanze presenti; si ribadisce che la proposta non comporta nuovi e maggiori oneri finanziari; per quanto riguarda l'articolazione interna del CNEL si conferma l'istituzione di un numero massimo di 4 commissioni ordinarie e la previsione di gruppi di lavoro istruttori senza oneri aggiuntivi; si sottolinea che le modifiche proposte all'articolo 10 e l'introduzione dell'art. 14 bis prevedono una maggiore sinergia tra CNEL, altre Istituzioni ed enti privati, anche esse prive di effetti

⁵⁰² Così nella Relazione Illustrativa al d.d.l. del 21.02.2017, pp. 6 e 8, reperibile in www.cnel.it/Documenti, nel quale si specifica anche che «È giunto, allora, il momento che il Governo e le Istituzioni tutte, a seguito dell'esito del referendum, valorizzino il ruolo del CNEL che, lungi dall'essere, come purtroppo più volte apostrofato, un “Ente inutile”, è stato semplicemente un Organo non pienamente utilizzato e il cui quadro normativo, non aggiornato da più di trenta anni, non è più in linea con la mutata cornice socio-economica post-globalizzazione, e richiede, quindi, un'urgente legge di riforma.

In tale prospettiva appare necessario, ora più che mai, portare avanti un processo di riforma organica dell'istituzione affinché il CNEL torni a ricoprire il suo ruolo di sede istituzionale di rappresentanza delle parti sociali, di contesto naturale in cui esprimere pareri e promuovere iniziative legislative per la riforma del Paese, adottando una nuova struttura, più efficace, più attiva, idonea ad incastarlo nella dimensione della società attuale [...].

Tutto ciò nella piena consapevolezza che il CNEL non potrà mettere in atto una attività di concertazione - confronto diretto tra Governo e parti sociali in una vera e propria trattativa. Si candida, invece, a essere luogo della ricerca di una posizione condivisa tra le parti sociali su problemi considerati prioritari per la società civile. Si tratta della ricerca di maggiore coesione sociale o se si preferisce della realizzazione del dialogo sociale nazionale bilaterale, con la rappresentazione al potere politico delle soluzioni condivise [...].».

finanziari e oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, trattandosi di attività che verranno svolte con le risorse professionali interne.

In particolare, si vuol porre l'accento sulla proposta di introduzione dell'art. 11-bis della l. n. 936/1986 secondo il quale, con riguardo all'attività consultiva, «il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro emana pareri obbligatori preventivi e non vincolanti sul documento di economia e finanza e la relativa nota di aggiornamento e sulla legge di bilancio»⁵⁰³.

Seppur evidentemente destinato ad un'attività consultiva nei confronti del Governo, più che del Parlamento, sarebbe auspicabile che in sede parlamentare si apportino emendamenti al testo al fine di porre tale organo ad ausilio delle Camere già nella fase di iniziativa e predisposizione del DEF; ciò anche intervenendo sui regolamenti parlamentari.

Va, tuttavia, rilevato che il menzionato D.D.L. è attualmente all'esame del Senato⁵⁰⁴, l'ultimo dibattito analizzabile è riconducibile alla XVII Legislatura nella Seduta n. 482 (pom.) della Commissione Affari Costituzionali del 9 maggio 2017.

Dalle posizioni emerse non sembra che in sede parlamentare si auspichino le prospettive di riforma precedentemente menzionate.

Si evidenzia che, da più parti, si è ribadito che tale disegno di autoriforma, nell'attuale fase politico-costituzionale risultasse, «eccentrico»⁵⁰⁵ e di «non dover proseguire con l'analisi di un ddl avente ad oggetto la riforma di un organo destinato ad essere abolito»⁵⁰⁶; che «la decisione popolare del 4 dicembre 2016, nel respingere una legge di riforma costituzionale con la quale, tra l'altro, si prevedeva l'abolizione del CNEL, ha nuovamente legittimato il ruolo di quest'ultimo. Non c'è dunque da stupirsi, a suo avviso, se il Consiglio ha deciso di esercitare il diritto di iniziativa legislativa proprio allo scopo di riformare sé stesso», pur convenendo sulla proposta di abolizione dello stesso⁵⁰⁷.

Non resta che verificare quale sarà l'esito del D.D.L. S2778, concludendo che, quanto prospettato in materia di riforme di tali organi ausiliari, ben potrebbe

⁵⁰³ D.D.L. del 21.02.2017, p. 16, reperibile in www.cnel.it/Documenti.

⁵⁰⁴ D.D.L. S2778 in Commissione Affari Costituzionali.

⁵⁰⁵ Locuzione utilizzata dall'on. Pagliari (PD), in www.senato.it.

⁵⁰⁶ Considerazione ascrivibile all'on. Lo Moro (rdp), in www.senato.it. Sull'abolizione si richiamano, in quella stessa sede le valutazioni espresse dall'on. Calderoli (LN-Aut).

⁵⁰⁷ Considerazione ascrivibile all'on. Mazzoni (ALA-SCCLP), in www.senato.it.

perseguire lo scopo di contemperare l'esigenza tecnica e politica posta alla base dell'attività dei *policy maker* in ambito economico; non solo apportando un serio e concreto contributo ai lavori parlamentari, ma anche a dimostrazione di “un ruolo” dell'assemblea che non sembra essere definitivamente perduto.

CONCLUSIONI

Si è visto che la contaminazione tra diritto, economia e scienza politica investe necessariamente l'ambito speculativo del diritto costituzionale.

Si è, infatti, sempre posto il problema, in dottrina, dell'intervento statale nell'economia. Obiettivo di tale lavoro è stato quello di concentrare l'attenzione sui soggetti (*rectius*: organi) costituzionali competenti ad intervenire in tali ambiti; in particolare, il Parlamento.

Vi è, dunque, da chiedersi di quale idea di Costituzione si vuole essere portatori e se le crisi ne consentano l'effettiva affermazione e portata. Si è infatti osservato, con specifico riguardo alla salvaguardia dei diritti sociali, il rischio che la Costituzione materiale sia ormai completamente modificata, così come sia cambiata l'interpretazione della Costituzione formale, con conseguente svilimento della sua portata e riduzione a mero contenitore di precetti storicamente determinati⁵⁰⁸.

Il pericolo, tuttavia, è ampiamente inquadrabile nell'intero sistema normativo costituzionale e si tratta di stabilire se vi siano le condizioni affinché la normatività della Costituzione possa effettivamente essere preservata «senza ridursi alla mera enunciazione di un modello di società e di Stato mai davvero realizzato e forse mai realizzabile»⁵⁰⁹.

A tal proposito si è, quindi, sottolineato come le istituzioni politiche, nazionali ed europee, non sempre siano riuscite a dar prova di opporsi alla crisi con dovuta fermezza, spesso cedendo dinanzi alla velocità dei processi (e delle esigenze) degli operatori del mercato.

È in questo contesto che è maturata la scelta dell'oggetto di ricerca.

L'indirizzo politico, infatti, chiara espressione delle scelte operate dai *policy maker*, ad un'analisi più superficiale, è sembrato non essere più attività ascrivibile agli organi costituzionali interni al circuito democratico. In quanto, in diversi occasioni, eterodeterminato non solo da organi sovranazionali – per effetto delle “cessioni” di

⁵⁰⁸ S. Gambino-W. Nocito, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, relazione al Seminario su *Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Messina 7 maggio 2012, in www.astrid-online.it, 13/2012.

⁵⁰⁹ A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2015, p. 2848.

sovranità riconnesse al processo di integrazione europea – ma anche internazionali (spesso estranei al circuito democratico stesso).

Per motivi di carattere metodologico non è stato possibile approfondire compiutamente tali fenomeni; è, dunque il caso di operare qualche breve considerazione al riguardo.

Lo squilibrio tra la dimensione nazionale dei governi e la natura globale dei mercati porta con sé (se si volessero estremizzare le conseguenze riconnesse alla prevalenza degli uni sugli altri) o forme di autarchia e protezionismo o, se a prevalere fossero le logiche di mercato, ad un'economia nazionale instabile, snaturando del tutto il fine sociale della crescita economica ovvero il miglioramento delle condizioni economiche dei consociati (oltre che l'indebolimento politico degli Stati nazionali e delle relative democrazie).

La *governance* dei mercati è cambiata notevolmente già con la fine del secolo scorso, tale da determinare una conduzione dell'economia sempre più compressa dal libero arbitrio del commercio e della finanza internazionale. L'integrazione globale dei mercati e dei capitali ha investito anche le agende economiche delle politiche messe a punto a livello nazionale.

Il travagliato rapporto, dunque, tra le necessità di cui è portatrice l'economia globalizzata e la preservazione dell'autonomia decisionale dei governi nazionali impone, per superare lo scontro tra i mercati globalizzati ed i governi nazionali, di interrogarsi su possibili soluzioni al problema.

Se l'Unione Europea ha rappresentato, infatti, un modello di integrazione economica, non può ancora dirsi lo stesso per quel che concerne l'integrazione politica. Infatti, il parlamento democraticamente eletto, più che organo legiferante, opera ancora in settori molto limitati, risultando il Consiglio, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione, i veri detentori delle politiche europee.

A ciò si aggiunga che il ricorso incontrollato all'indebitamento, scongiurato tanto dalle riforme europee tanto nazionali, ha richiesto un maggiore sforzo ai Governi e Parlamenti nazionali nell'ambito dell'elaborazione delle politiche economiche.

Poste tali considerazioni, la ricerca condotta ha avuto lo scopo di ripercorrere prevalentemente le conseguenze che tali assetti hanno prodotto sul piano della tenuta delle disposizioni costituzionali, ponendo, quale chiave di lettura privilegiata, la

titolarità e l'attività di indirizzo di uno dei due principali organi costituzionali: il Parlamento.

Già tra il primo e secondo capitolo sono emersi vari aspetti problematici. In primo luogo il problema della ramificazione dell'indirizzo politico⁵¹⁰; se, infatti, la nostra forma di governo parlamentare privilegiava un equilibrio tra Legislativo ed Esecutivo nella determinazione dello stesso, la prassi ha dimostrato che, ad oggi, tale istituto sembra “condiviso” tra una pluralità di agenti anche esterni al circuito democratico stesso.

L'assetto ordinamentale immaginato dai nostri padri costituenti, anche frutto di conquiste dei Parlamenti sin dai tempi più risalenti (vedi par. 1 e ss. del secondo capitolo), che privilegiava la formazione, determinazione e attuazione dell'indirizzo politico secondo un'equilibrata sinergia tra Camere ed Esecutivo, è mutato notevolmente; sia per effetto di variabili eterodeterminate (il processo di integrazione europea e l'economia globalizzata), sia per variabili autodeterminate (tra le quali ha meritato attenzione la crisi dei partiti, crisi della rappresentanza e crisi della legge). Questi fattori hanno contribuito ad operare uno “sbilanciamento” a favore del Governo e a danno dell'Assemblea, nella convinzione che i tempi richiesti per un dibattito parlamentare mal si conciliassero con la necessità e celerità degli interventi in materia economica.

Per questi motivi si è ritenuto indagare anche sulla commistione tra tecnica e politica, che si è individuata essere non solo causa di tali mutamenti nei rapporti tra organi costituzionali ma anche esito atteso degli stessi. Si è, così, propeso per la tesi, ormai consolidata in dottrina, per la quale tale commistione non necessariamente debba essere negativamente interpretata; può e deve essere valorizzata evitando che i tecnici operino eccessive ingerenze sulle scelte politiche (quasi da sostituirsi ai decisori politici stessi) e, al contempo, i politici possano avvalersi dell'ausilio dei tecnici in misura necessaria a realizzare i propositi (dunque l'indirizzo) prefissati.

Quanto detto si è rivelato indispensabile anche per poter meglio comprendere la fase di determinazione dell'indirizzo politico economico; nel terzo capitolo, infatti, si è posto l'accento sui processi decisionali in materia di finanza pubblica. Ne è emerso

⁵¹⁰ Su tale problema si era già espresso A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo: fondamento e modelli*, Padova, CEDAM, 2000.

che, in realtà, nell'ambito del procedimento frutto delle disposizioni europee e costituzionali, seppur a fatica, si rinvergono ancora dei margini di intervento parlamentari, soprattutto nell'attività emendativa operata dalle Camere sul Documento di Economia e Finanza nel periodo della cd. "sessione di bilancio".

Raffrontando, infatti, i documenti allo stato reperibili, emergono delle differenze tra l'attività parlamentare in corso di XVII Legislatura e quella attuale.

Se nel corso della prima, è stato possibile individuare anche un ruolo delle opposizioni e di una cospicua attività emendativa, nel corso dell'attuale si registra una maggiore pregnanza dell'Esecutivo.

Tuttavia va rilevato che, in mancanza di un riscontro fattuale circa un confronto tra NADEF e legge di bilancio, è possibile solo sottolineare che in presenza di un Governo, appoggiato da una maggioranza parlamentare compatta, è possibile vanificare del tutto l'attività di controllo parlamentare e la possibilità di intervento delle opposizioni.

Tali dati hanno, dunque, rappresentato la base per interrogarsi, nel successivo capitolo, sulla possibilità di individuare degli istituti (e organi) a disposizione delle Camere e, più in particolare dell'opposizione, per limitare tale squilibrio.

In particolare la crisi economico-finanziaria, che ha investito anche l'eurozona a partire dal 2008, ha posto una maggiore attenzione al controllo dei bilanci al fine di evitare disavanzi eccessivi.

Si tratta di un evidente squilibrio a favore del mercato e a svantaggio dello Stato; se, infatti, lungo l'intricato percorso di integrazione economica e monetaria europea, nonostante la definizione di perimetri diversi d'intervento statale nell'economia a favore di principi concorrenziali⁵¹¹, non si è mai posta in discussione la necessità di prevedere (comunque) un governo dei processi economici attuato anche al di là delle logiche di mercato (e volto al soddisfacimento delle istanze politiche e sociali), gli strumenti a ciò preposti sono stati, nella pratica, limitati.

Per tale motivo, si è cercato di fornire delle soluzioni al fenomeno della *deparlamentarizzazione* delle decisioni di finanza pubblica. Si ritiene, infatti, (anche e soprattutto per il tramite di organi ausiliari idonei a favorirli) che sia prospettabile

⁵¹¹ Per una disamina approfondita di questi temi si veda A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

una diversa configurazione nella fase di “iniziativa” del ciclo di bilancio. In particolare, prevedendo, ad inizio di ogni esercizio finanziario, un maggior coinvolgimento delle Commissioni Parlamentari competenti nella determinazione di proposte da sottoporre al Governo circa i settori nei quali risulti opportuno intervenire.

Ciò sia al fine di prevedere un intervento dell’Assemblea (e delle opposizioni) *ex ante*, sia per migliorare la fase *ex post* (di controllo). In tal modo, infatti, sarebbe agevolmente individuabile quanto l’Esecutivo abbia effettivamente recepito delle proposte parlamentari.

Ciò richiederebbe due tipologie di interventi: uno a livello regolamentare e normativo (sui regolamenti parlamentari e sulla legge 243/2012) volto a incidere sul procedimento decisionale in materia di finanza pubblica, l’altro in materia di competenze di organi ausiliari.

La *governance economica* globale, del resto, ha spinto per l’istituzione di organismi tecnici indipendenti (quali l’Ufficio Parlamentare di Bilancio) proprio al fine di eliminare le asimmetrie informative tra Parlamento-Governo e cd. *stackholder*, siano essi cittadini o mercati finanziari. L’aspetto problematico rilevato, se si considerano anche le vicende più attuali legate alla sessione di bilancio, è che tali organi sembrano maggiormente volti a favorire i mercati e il rafforzamento degli esecutivi più che delle Assemblee elettive, dunque a tutela dei rappresentati.

Si è cercato di fornire una soluzione a tali problemi attraverso la proposizione di interventi “correttivi” sui regolamenti parlamentari e leggi che regolano il funzionamento di due organi ausiliari presi in esame (Ufficio Parlamentare di Bilancio e Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro); così da poter contemperare tanto le esigenze legate alla “tecnicità” della materia economica, tanto della corretta chiusura del ciclo di responsabilità (*accountability*).

Del resto, se così non fosse, non sarebbero ipotizzabili, allo stato della ricerca, altre e diverse soluzioni: o dovremmo assumere, infatti, che è necessario rassegnarsi all’idea di un inevitabile mutamento della nostra forma di governo (i cd. *mutamenti costituzionali a costituzione invariata*) priva, però, delle garanzie costituzionali proprie della stessa, oppure riconoscere l’importanza di implementare gli strumenti già preposti dal nostro ordinamento volti a favorire il sistema di “pesi e contrappesi”.

Si registrano vincoli contenutistici, nel processo di formazione delle decisioni di finanza pubblica, di carattere interno, altrettanti di matrice sovranazionale ma, sia nell'uno che nell'altro caso, è importante implementare o prevedere strumenti che effettivamente possano porsi a garanzia dei consociati.

Se, infatti, il Parlamento ha, da sempre, rappresentato il luogo di confronto privilegiato, è attraverso la dialettica che è possibile operare scelte che siano in grado di tener conto delle istanze del Paese.

Pur in mancanza di cospicue risorse e di *deficit* elevato – dei quali si deve tener conto inevitabilmente - le Assemblee possono e devono ancora giocare un ruolo determinante, operando un bilanciamento tra i vari interessi in gioco e individuando quali siano i settori di intervento che maggiormente richiedono l'intervento dello Stato.

Del resto, solo un più forte legame tra Parlamento e Governo è idoneo a determinare una maggiore legittimazione dell'organo esecutivo non solo sul piano nazionale ma anche sul piano europeo ed internazionale.

Ormai l'attenzione e il lavoro dei *policy maker* nazionali ed europei sembrano scontare eccessivamente anni di spese incontrollate e aumento del rapporto debito-PIL.

Tale problema, si è sottolineato, apre ulteriori ed interessanti temi di ricerca che si spera di poter approfondire. Sia, però, a tal proposito, consentito ricordare il discorso tenuto da Robert Kennedy tenuto il 18 marzo del 1968:

«Con troppa insistenza e troppo a lungo, sembra che abbiamo rinunciato alla eccellenza personale e ai valori della comunità, in favore del mero accumulo di beni terreni. Il nostro Pil ha superato 800 miliardi di dollari l'anno, ma quel PIL - se giudichiamo gli USA in base ad esso - comprende anche l'inquinamento dell'aria, la pubblicità per le sigarette e le ambulanze per sgombrare le nostre autostrade dalle carneficine dei fine settimana [...]. Il Pil non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago. Non comprende la bellezza della nostra poesia, la solidità dei valori famigliari o l'intelligenza del nostro dibattere. Il Pil non misura né la nostra arguzia, né il nostro coraggio, né la nostra saggezza, né la nostra conoscenza, né la nostra compassione,

né la devozione al nostro Paese. Misura tutto, in poche parole, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta. Può dirci tutto sull'America ma non se possiamo essere orgogliosi di essere americani»⁵¹².

Ormai è pacifico, infatti, che la tensione tra principi democratici e necessità di contenere l'inclinazione al debito pubblico (da cui sono inevitabilmente tentate le maggioranze di governo, con il conseguente rischio di danneggiare le generazioni future e le maggioranze del domani) si ponga in parallelo con la strutturale estraneità degli organismi indipendenti di bilancio, degli organismi sovranazionali e dei mercati finanziari al circuito della rappresentanza e responsabilità politica⁵¹³.

Per tali motivi si impongono delle riflessioni sulla forma di governo e sul funzionamento degli organi costituzionali, al fine di non alterare quei principi e valori propri dello Stato democratico-sociale.

Si tratta, dunque, di prime riflessioni tese ad individuare gli aspetti maggiormente critici, in ambito economico, delle dinamiche legate alla forma di governo e volte anche a rappresentare l'inizio di nuove ed ulteriori ipotesi di ragionamento.

⁵¹² Tratto da <https://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2013-03-13/>.

⁵¹³ Su tali aspetti si rinvia a A. Alesina e G. Tabellini, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, in *Review of Economic Studies* 57, n.3/1990 e R. Hagemann, *How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance*, in *OECD Journal of Economic Studies*, vol. 1/2011 pp. 75-95.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV.**, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, Giuffrè, 2013.
- AA.VV.**, *La Costituzione Economica, Atti del Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Ferrara, 1991, Padova, CEDAM, 1997.
- AA.VV.**, *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, Aracne, 2014.
- ACOCCELLA N.**, *Politica economica e strategie aziendali*, Roma, Carrocci, 2008.
- AKEROLF G.A – SHILLER R.J.**, *Spiriti animali. Come la natura umana può salvare l'economia*, Milano, Rizzoli, 2009.
- ALESINA A. e TABELLINI G.**, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, in Review of Economic Studies 57, n.3/1990.
- ALLEGRETTI U.**, *Il Governo della finanza pubblica*, Padova, CEDAM, 1971.
- AMACHER R.C. – TOLLISON R.D. – Willet T.D.** (a cura di), *The economic approach to public policy*, New York, Cornell University Press, 1976.
- AMATO G.- H. Bribosia-B. De Witte** (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- AMATO G.**, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in Riv. trim. dir. Pubbl., 1970.
- AMATO G.**, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, Il Mulino, Contemporanea, 1998.
- AMATUCCI A.**, *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli, Jovene, VI ed., 1999.
- ANGELINI F. – BENVENUTI M.** (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, Jovene Editore, 2012.

- ANGELINI F.**, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in rivista AIC, n. 4/2012.
- ANTONINI L.** (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- ARANGIO-RUIZ G.**, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca, 1913.
- ARCOLEO G.**, *Diritto costituzionale: storia e dottrina*, Napoli, Bideri, 1903.
- ARCOLEO G.**, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880.
- ARCONZO G.**, *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quad. Cost.*, 2008
- BACHRACH P. – BARATZ M.S.**, *Two faces of power*, in *American political science review*, 4/1962 (tr. it.: G. Sartori (a cura di), *Le due facce del potere*, in *Antologia di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 1970.
- BALAGUER CALLEJON F.**, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'UE*, in A. Lucarelli-A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, ESI, 2009.
- BALDUZZI R.**, *Introduzione*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- BARBERA A. – GIUPPONI T.F.**, *La prassi degli organi parlamentari*, Bologna, Bologna University Press, 2008.
- BARBERA A.**, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffré, 1968.
- BARCA F.** (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997
- BARCA F.**, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997.
- BARILE P.**, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, VIII, n. 2, 1958, pp. 305 ss., e voce

Presidente della Repubblica, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, XIII, 1966.

BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1972.

BARILE P., *La Corte Costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, II, 3.4/1957.

BARILE P., voce *Consiglio dei ministri*, in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1991.

BARONCELLI S., *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2008.

BARTOLE S. – BIN R. (a cura di) in *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda edizione, Padova, CEDAM, 2008.

BARTOLE S., *Assetto del governo e relazioni intergovernative*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981

BASSANINI F. - TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2010

BASSI F., *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969.

BASSO L., *Giustizia e potere*, in *Dem. Dir.*, 1971.

BASSO L., *Il diritto al lavoro nella Costituzione*, in F. Livorsi (a cura di), *Stato e Costituzione*, Venezia, 1977.

BECK U., *La crisi dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2012.

BENVENUTI F., *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996.

BENVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, Padova, CEDAM, 1996.

BENVENUTI M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. Giur.*, Torino, UTET, 2009

BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006.

BIFULCO R., *Introduzione*, in F. Angelini – M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, Jovene Editore, 2012.

BILANCIA P., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, CEDAM, 2000.

- BILANCIA P.**, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996
- BILANCIA P.**, voce *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, in Enc. Giur., Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- BIN R. – PITRUZZELLA G.**, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, ult. ed.
- BIN R.**, *Bilanciamento degli interessi e teoria della Costituzione*, in V. Angiolini (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1992.
- BIN R.**, *Diritti ed Argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.
- BISCARETTI DI RUFFA P.**, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1989.
- BOBBIO N.**, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999.
- BOGNETTI G.**, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, n. 3/2008.
- BOGNETTI G.**, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in AA.VV., *La Costituzione economica, Atti del Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Ferrara, 1991, Padova, 1997.
- BOTTINI F.**, *Néolibéralisme et droit public*, Issy-les-Moulineaux, Mare&Martin, 2017,
- BRANCASI A.**, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012.
- BRANCASI A.**, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *forum di Quad. Cost.*, 10 gennaio 2012.
- BRANCASI A.**, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Costituzione, pareggio e bilancio*, Il Filangieri, 2012.
- BRANCASI A.**, *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 1996
- BRANCASI A.**, *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 1996.

- BRANCASI A.**, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985.
- BRIGGS A.**, *The welfare state in historical perspective*, in “*Archives européennes de Sociologie*”, n. 2, 1961.
- BRUNELLI G.**, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. Biondi-G. Brunelli-M. Revelli, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, ESI, 2016.
- BUCHANAN J.M. – TOLLISON R.D.** (a cura di), *Theory of public choice*, University of Michigan Press, 1972; J. Dewey, *The public and its problems*, New York, Holt, 1927.
- CAIANIELLO G.**, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. Barettoni Arleri (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989.
- CANFORA L.**, *Critica della retorica democratica*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- CANTELLI F. – MORTARA V. – MOVIA G.**, *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1972.
- CAPOTOSTI P.A.**, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975.
- CAPPUCCIO L.**, *Commento all’Art. 99 Cost.*, in A. Celotto -R. Bifulco-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, UTET, 2008.
- CAPUANO D.A. – GRIGLIO E.**, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, pp. 227 ss., in A. Manzella-N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014.
- CARETTI P. - DE SIERVO U.**, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004.
- CARETTI P. – TARLI BARBIERI G.**, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2009.
- CARLASARRE L.**, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.
- CARROZZA P.**, *Tecnica e politica: la necessaria complementarietà*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell’Associazione

“Gruppo di Pisa”, Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

CARTABIA M., *Legislazione e funzioni di governo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2006.

CARUSO C., *La giustiziabilità dell’equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015.

CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffré, I, 2006.

CASSESE S. (diretto da), *Il nuovo «Stato salvatore»: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in “Giornale di Diritto Amministrativo”, 2008.

CASSESE S., *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Riv. Trim. di dir. pubb.* n. 3/1974.

CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014.

CASSESE S., *Special problems of budgetary decision-making in Italy*, in D. COOMBES, *The Power of the Purse. The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London, Allen & Unwin, 1976

CATELANI E., *Commento all’art. 95 cost.*, in R. Bifulco-A.Celotto-M.Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

CAUSEVIC F., *The Global crisis of 2008 and Keynes’s General Theory*, Springer, 2015.

CELLINI R., *Politica economica. Introduzione ai modelli fondamentali*, Milano, McGraw Hill, 2011.

CELOTTO A. – BIFULCO R. – OLIVETTI L., *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2008.

CERRI A., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. Cost.*, 1978.

CERRINA FERONI G. – FERRARI G.F. (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2012.

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010.

- CHELI E. – SPAZIANTE V.** (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977
- CHELI E.**, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffré, 1941.
- CHELI E.**, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffré, 1961
- CHELI E.**, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- CHERCHI R.**, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006.
- CHERCHI R.**, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del governo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 5/2015.
- CHESSA O.**, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, 2016.
- CHESSA O.**, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2010.
- CHESSA O.**, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016.
- CHIEFFI L.**, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rass. Parl.*, n.1/2005.
- CHIEFFI L.**, *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, *Atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2005.
- CHITI M.P.**, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid on line*, 2014.
- CIARLO P.**, *Indirizzo politico e cultura politica*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno (Caserta 6-7 maggio 2005)*, Torino, Giappichelli.
- CIARLO P.**, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori editore, 1988.
- CICCONETTI M.**, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2007.

- CIRIELLO P.**, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Napoli, Jovene, 1981.
- COCCO G.** (a cura di), *L'economia e la legge*, Atti del Convegno di Milano del 4 dicembre 2006, Milano, Giuffré.
- COCOZZA F.**, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 1999.
- COLAPIETRO C.**, voce *Governo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VII, Milano, 2007.
- COLARULLO E.**, *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in P. Caretti-M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di E. Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- COSTA P.**, *Costituzione e ordinamento economico: il contributo del pensiero ordoliberal*, in G. Cocco (a cura di), *L'economia e la legge*, Atti del Convegno di Milano del 4 dicembre 2006, Milano, Giuffré.
- COTTA M.**, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. Cotta-P. Isernia, *Il gigante dai piedi di argilla. Le ragioni della crisi della prima repubblica: partiti e politiche dagli anni '80 a Mani pulite*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- CRISAFULLI V.**, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 2/1958.
- CRISAFULLI V.**, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffré 1952.
- CRISAFULLI V.**, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939.
- CUNIBERTI M.**, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- CUOMO G.**, *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957.

- D'ALTERIO E.**, *Finanza pubblica e amministrazione: "Verifiche" e "Bollino" della Ragioneria generale dello Stato*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, n. 4/2016
- D'AMICO M.**, *La Corte Costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 30 giugno 2017.
- DE CARLI P.**, *Costituzione e attività economiche*, Padova, CEDAM, 1978.
- DE CECCO M.**, *La politica economica durante la ricostruzione in Italia 1943-1950*, in S. J. Woolf (a cura di), *La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
- DE FIORES C.**, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio (a cura di), *Corte Costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005.
- DE FIORES C.**, *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005.
- DE GRAZIA D.**, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *IANUS*, n.7/2012.
- DE IOANNA P.**, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011.
- DELL'ACQUA C.**, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani*, II, Padova, CEDAM, 1990.
- DELLA CANANEA G.**, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. Dir. finazi. Scie. Fin.*, 2001.
- DELLA MORTE M.**, *La garanzia della funzione consultiva*, Napoli, Jovene, 2004.
- DELLA MORTE M.**, *Sistema delle fonti e peso dell'esecutivo*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- DELLA TORRE G.** (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffré, 2012.
- DI PLINIO G.**, *La Costituzione economia nel processo costituente europeo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.1/2004.

- DI PLINIO G.**, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. Cerrina Feroni e G.F. Ferrari (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2012.
- DICKMANN R.**, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012.
- DOGLIANI M.**, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, UTET, 1993.
- DOGLIANI M.**, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985.
- DOGLIANI M.**, *Interpretazioni della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1982.
- DOGLIANI M.**, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, Giuffrè, 1991.
- DOWNS A.**, *An economic theory of democracy*, New York, Harper&Row, 1957 (tr. it., *La teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988).
- DRYZEK J.S.**, *Discursive democracy: politics, policy and political science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- DUVERGER M.**, *Giano: le due facce dell'Occidente*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973.
- DUVERGER M.**, *Le partis politiques*, Parigi, A. Colin, 1951.
- ELIA L.**, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, II, n. 4.
- ELIA L.**, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. I, *Scritti sulla giustizia costituzionale*, Padova, CEDAM, 1985.
- ELIA L.**, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè.
- ELLUL J.**, *L'illusion politique*, Paris, Table ronde, 2004.
- EUCKEN W.**, *Sul duplice compito dell'economia dal punto di vista della politica economica*, in F. Forte, F. Felice, *Il liberalismo delle regole*.

- FANTACCI L.-PAPETTI A.**, *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013.
- FAVOREU L.**, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.
- FERRAIUOLO G.**, *Rappresentanza e populismo*, in «rivista AIC», n. 3/2017.
- FERRARA G.**, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in on. Di G. Guarino*, Padova, CEDAM, 1998.
- FERRARA G.**, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffré, 1973.
- FERRARA G.**, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998.
- FERRO G.A.**, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012.
- FIorentini R. – MONTANI G.**, *The European Union and Supranational Political Economy*, London and New York: Routledge, 2015.
- FISICHELLA D.**, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Milano.
- FRAENKEL E.**, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Torino, Einaudi, 1983.
- FRANCHINI F.**, *Notazioni sulla riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Dir. Lav.*, n.1/1974
- FRANZINI M.**, *Politica Economica*, Milano, Egea, 2014.
- FROSINI T.E. – RAFFIOTTA E.C.**, *Carte Costituzionali ed economia* in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Cedam, 2014.
- FROSINI T.E.**, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, n. 3/2102.
- FROSINI T.E.**, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni Trenta)*, in T. E. Frosini (a cura di), *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffré, 2008.
- GALIZIA M. – GROSSI P.** (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffré, 1990.
- GALIZIA M.**, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffré, 1964.

- GALIZIA M.**, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.
- GERBER D.J.**, *Law and Competition in Twentieth-Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford, 2001; Id., *Constitutionalizing the economy: German neo-liberalism, competition law and the “new” Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 42.
- GESSA C.**, *Le fonti di disciplina normativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Responsabilità e dialogo*, n. 10-11/1970.
- GIANNINI M.S.**, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959.
- GIANNINI M.S.**, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970.
- GIANNITI L. - LUPO N.**, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- GIANNITI L. – GORETTI C.**, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013.
- GIANNITI L. – LUPO N.**, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino 2013.
- GIANNITI L.**, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in F. Bassanini-G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2010.
- GIANNITI L.**, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”*, in *Diritto Pubblico*, 2000.
- GRASSO G. – MANFRELOTTI R.**, *Poteri e funzioni dello Stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in C. Ghisalberti e G. Bianco (a cura di), *Costituzionalismo e storia*, Torino, Giappichelli, 2007.
- GRASSO G.**, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.
- GROPPI T.**, *I poteri istruttori della Corte Costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997.
- GROSSI P.**, *L'attuazione del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Riv. Giur. Umbro-Abruzzese*, n. 5-6/1956.
- GROSSO E.**, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino, Giappichelli, 1991.

- GROTTANELLI DE SANTI G.**, voce *Indirizzo politico*, in Enciclopedia Giuridica, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Vol. XVI.
- GUARINO G.**, *Eurosistema: analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2006.
- GUARINO G.**, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1951.
- GUARINO G.**, *L'organizzazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1977.
- GUARINO G.**, *Verso L'Europa, ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997.
- GUAZZAROTTI A.**, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Franco Angeli, 2016.
- GUELLA F.**, *Il ruolo degli organi tecnici nelle decisioni politico-finanziarie. L'Ufficio parlamentare di bilancio come autorità indipendente e come apparato strumentale*, in AA.VV., *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, Aracne, 2014.
- GUERRA Y.**, *Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio*, in Quaderni Costituzionali, maggio 2016.
- GUICCIARDI E.**, *L'atto politico: per Enrico Guicciardi*, in Archivio di diritto pubblico, XV, vol. 2, n. 2/1937.
- GUZZETTA G.**, *Il circuito Parlamento-Governo-Corte dei Conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del fiscal council*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, Giuffrè, 2013.
- HAGEMANN R.**, *How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance*, in OECD Journal of Economic Studies, vol. 1/2011.
- HARDEN I.**, *The constitution of the European Union*, in Public Law, Winter 1994.
- HEIDENHEIMER A.J.**, *Comparative public policy at the crossroads*, in Journal of public policy, V, 4/1985.
- IRTI N.**, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999;
- JOSSA B.**, *Macroeconomia*, Padova, CEDAM, ult. Ed.; J. Sloman, D. Garrat, *Microeconomia*, Bologna, Il Mulino, 2014.

KARSTEN S.G., *Eucken's social market economy and its test in post-war West Germany*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, n.2, 1985.

LANCHESTER F., *Mortati e la «dottrina» degli anni Trenta*, in, Id. (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 1989.

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

LAVAGNA C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942.

LAZE M., *Decisione di bilancio, principio democratico e revisione della Costituzione repubblicana*, in Atti del secondo seminario annuale del “Gruppo di Pisa” con dottorandi delle discipline pubblicistiche, Università di Roma Tre, 20 settembre 2013.

LECA A., *Préface*, in F. Bottini, *Néolibéralisme et droit public*, Issy-les-Moulineaux, Mare&Martin, 2017.

LEISNER W., *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1960.

LEMME G. (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Cedam, 2014.

LIETO S., *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

LIPPOLIS V., *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, in rivista AIC, n. 2/2017.

LIVORSI F. (a cura di), *Stato e Costituzione*, Venezia, 1977.

LUCARELLI A., *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Dissensi, 2011.

LUCARELLI A – PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, ESI, 2009.

LUCARELLI A., *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziamenti condizionati. Nota a Corte Cost. n. 275/2016*, in Giur. Cost., n. 6/2016.

LUCARELLI A., *La Città Metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in federalismi.it, 25 giugno 2014.

LUCARELLI A., *Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in E. Castorina – A. Lucarelli – D. Mone (a cura di), *Il diritto pubblico*

europeo dell'economia, in Rass. Dir. Pubbl. Eur., n. 1/2016.

LUCARELLI A. – BIFULCO R. – CHIEFFI L., *Presentazione della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, in Rass. Dir. Pubbl. Eur., n. 1-2/2002.

LUCARELLI A., *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in Diritto Pubblico Europeo, gennaio 2015.

LUCARELLI A., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, ESI, 2016.

LUCARELLI A., *Teorie del presidenzialismo: fondamenti e modelli*, Padova, CEDAM, 2000.

LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in G. Della Torre (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, 2012.

LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in Dig. Disc. Pubbl., Vol. V, Torino, Utet, 1990.

LUCIANI M., *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in Giur. Cost., 1987.

LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*.

LUCIANI M., *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008.

LUCIANI M., voce *Economia nel diritto costituzionale*, in Dig (disc. pubbl), V, Torino, 1990

LUPO N. – PICCIRILLI G. (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Bloomsbury, 2017.

LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Luiss, 2007.

LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino*, 2011.

LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione svolta al convegno sul tema "Costituzione e pareggio" di bilancio", 18 maggio 2012, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, Jovene, Napoli, 2012

- MAJONE G.**, *Policies as theories*, in *Omega*, VIII, n. 2/1980.
- MAJORANA S.**, *Il bilancio dello Stato*, Roma, Libreria internazionale f.lli Treves, 1930.
- MANNINO A.**, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973
- MANZANELLA A.**, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003.
- MANZELLA A. – LUPO N.** (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014.
- MARCH J.G. – OLSEN J.P.**, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989.
- MARTINES T.**, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Indirizzo politico, Torino, Utet, 1993.
- MARTINES T.**, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967.
- MARTINES T.**, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956.
- MARTINES T.**, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971.
- MARTINI C.**, *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giornale di dir. amm.*, n. 8/2008.
- MAZZONI HONORATI M. L.**, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1999.
- MAZZUCATO M. – JACOBS M.** (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2016.
- MAZZUCATO M.**, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- MERLINI S. – GUIGLIA G.**, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994.
- MERLINI S.** (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011.
- MERUSI F.**, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013.
- MICCU R.**, *Economia e Costituzione: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, Torino, Giappichelli, 1996.

- MICCU R.**, *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi*, in Quad. pluralismo, 1996.
- MICCU R.**, *Paradigm Shift or Paradigm Lost? Economic Constitutionalism at the Turn of the Century*, R. Miccù- D. Siclari (a cura di), *Advanced Law fo Economics Selected Essays*, Torino, Giappichelli, 2014.
- MODUGNO F.** (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Vol. II, Milano, Giuffè, 2000.
- MODUGNO F.**, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Vol. II, Milano, Giuffè, 2000.
- MONE D.**, *Banche centrali, politiche monetarie e tutela dei diritti. Riflessioni a margine di O. Roselli* (a cura di), *Europa e Banche centrali*, ESI, 2004, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2005.
- MONE D.**, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2010.
- MORELLI A.**, *La democrazia come sistema aperto: il caso italiano*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017.
- MORETTI A.**, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXIX, Roma, 1993.
- MORISI M.**, *Il parlamento tra partiti e interessi*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- MORRONE A.**, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/2018.
- MORRONE A.**, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2015.
- MORRONE A.**, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in rivista AIC, n. 3/2017.
- MORRONE A.**, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2012.
- MORTATI C.**, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, Padova, CEDAM, 1976.
- MORTATI C.**, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Editoriale Italiana, 1931.

- MORTATI C.**, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffré, 1940.
- MOSTACCI E.**, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013.
- MOTZO G.- DE MARCO E. – STRAMACCI M. – BILANCIA P.**, *Linee per una riforma del CNEL*, in M. D'Antonio, *La Costituzione economica, prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, ricerca ISLE, Milano, Edizione del Sole 24 ore, 1985.
- MUSUMECI A.**, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000.
- NAPOLITANO G. – ABRESCIA M.**, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- NOCILLA D.**, *La crisi della legge e i problemi connessi*, in Atti del primo corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica: Roma, 9 marzo 1992.
- NOFI G.**, *La sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in *Quad. Cost.*, n./2015.
- NUNO GOMEZ L.**, *La reforma constitucional en debate*, in E. Álvarez Conde-C. Souto Galván (a cura di), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, IDP, 2012.
- ONIDA V.**, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*. Atti del seminario svoltosi in Roma palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Milano.
- ONIDA V.**, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffré.
- ONIDA V.**, *The historical and constitutional foundations of the budgetary system in Italy*, in D. COOMBES, *The Power of the Purse. The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London, Allen & Unwin, 1976.
- PAGANO A.**, *Recenti sviluppi nella attuazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione*.
- PAJNO A.**, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. Pajno-L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000.

- PALADIN L.**, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998.
- PALADIN L.**, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffr , 1970.
- PALADIN L.**, *La potest  legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958.
- PALADIN L.**, *Ostacoli e prospettive nei rapporti tra Regioni e CNEL*, in *Regioni*, 1978.
- PALMA L.**, *La votazione delle spese nei governi parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 4 (1886).
- PANUZIO S.**, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, CEDAM, 1939.
- PANZERA C.**, *Interpretare Manipolare Combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte Costituzionale*, Napoli, ESI, 2013.
- PAPA A.**, *Il CNEL tra rappresentanza e rappresentazione degli interessi economici*, in *Il Diritto del Lavoro*, n. 6/1990.
- PAPA A.**, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffr , 2016.
- PAPA A.**, *Il Parlamento*, in P. Bilancia-E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Societ *, Padova, CEDAM, 2015.
- PASQUINO G.** (a cura di), *Capi di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- PASSALACQUA M.**, *“Pareggio” di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012.
- PATTARO E.**, *Il governo Letta e il governo Monti: due diversi “governi del Presidente”*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013.
- PATTARO E.**, *La prassi del Governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3/2013
- PINARDI R.**, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalit  sopravvenuta»?* , in *Forum Quad. Cost.*, 2015.
- PINELLI C.**, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012.
- PIROZZOLI A.**, *Il potere di influenza degli organi di garanzia*, Napoli, Jovene, 2013.

- PIROZZOLI A.**, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in Rivista AIC, n. 4/2011
- PISANESCHI A.**, *Conflitto di attribuzione tra Corte dei Conti, Parlamento e Governo*, in Giur. Cost., 1990.
- PISANESCHI A.**, *Dallo Stato regolatore allo Stato imprenditore. E ritorno?*, Torino, Giappichelli, 2009.
- PITRUZZELLA G.**, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazioni al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in Rivista AIC, 2013.
- PIZZETTI F.**, *Il rapporto fra democrazia politica e democrazia corporativa. L'esperienza italiana e il problema dell'istituzionalizzazione delle forze dell'economia produttiva*, in "Gruppo di Milano" (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, Giuffrè, 1983.
- PIZZETTI F.**, *La Riforma degli Enti territoriali, Città Metropolitane, nuove province e comuni. La legge 7 aprile 2014, n. 56*, Milano, Giuffrè 2015.
- POLITI F.**, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004.
- PREDIERI A.**, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Processo allo Stato: atti del convegno sulla riforma dello Stato*, Firenze, Sansoni, 1971.
- QUADRI G.**, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, Milano, Giuffrè, 1970.
- QUADRI G.**, *I comitati di Ministri*, Milano, Giuffrè, 1965.
- RAGONE S.** (a cura di), *Managing the Euro Crisis. National EU policy Coordination in the Debtor Countries*, New York, Routledge, 2018.
- RAVA L.**, *Il sindacato parlamentare e il diritto del bilancio*, in Rivista di diritto pubblico, 1(1890).
- RAZZA A.**, *L'ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, in Riv. Giuridica del Mezzogiorno, n. 4/2013
- REGONINI G.**, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- RESCIGNO G.U.**, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, CEDAM, 1972.

- RIDOLA P.**, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso, Padova, 1995.
- RIPERT G.**, *Déclin du droit*, Paris, LGDJ, 1949.
- RIVOSECCHI G.**, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007.
- RIZZONI V.G.**, *Il "semestre europeo" tra sovranità di bilancio e auto vincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2011.
- ROMANI F.**, *Diritto ed economia: la prospettiva di un economista*, in *Sociologia del diritto*, 1-2, 1990.
- ROMANO S.**, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Il Filangieri, 1898, ora in G. Zanobini (a cura di), *Scritti minori*, I, Milano, Giuffré, 1950.
- ROSSI E.** (a cura di), *Il Parlamento "consulente"*, Napoli, Jovene, 2002.
- RUGGERI A.**, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. IV, Milano, Giuffré, 2015.
- RUGGERI A.**, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993.
- RUGGERI A.**, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte Costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in www.giurcost.org, 2014.
- RUGGERI A.**, *Indirizzo politico e giustizia costituzionale nel pensiero di T. Martines*, in M. Ainis – A. Ruggeri – G. Silvestri – L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffré, 1998.
- RUGGERI A.**, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri in rapporto alle Comunità europee*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 1994.
- SANDULLI A.M.**, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1969.
- SANDULLI A.M.**, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, X, 1960.

- SARACENO P.**, *Intervista sulla ricostruzione 1943-53*, Roma-Bari, Laterza, 1977.
- SARTORI G.**, *Dove va il Parlamento?*, in S. Somogyi - L. Lotti - A. Predieri - G. Sartori, *Il Parlamento Italiano - 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963.
- SCACCIA G.**, *La giustiziabilità dei vincoli costituzionali alle decisioni di bilancio*, in atti del convegno *Costituzione e pareggio di bilancio*, LUISS, Roma 18 maggio 2012, in *Il Filangieri*, 2011.
- SCIACCA G.**, *Il bilancio dello Stato nella Camera dei deputati*, in *Studii di diritto pubblico*, Napoli, Marghieri, 1885.
- SCIORTINO A.**, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- SEBASTIANI C.**, *La politica delle città*, il Mulino, Bologna, 2007.
- SENATO DELLA REPUBBLICA**, *Integrazioni conoscitive al dialogo parlamentare. Origini attività prospettive del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Palazzo Giustiniani – Sala Zuccari – 20/01/1982, Roma, Tipografia del Senato.
- SICA V.**, *La fiducia nel sistema parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 11, 1956.
- SILVERSTRI G.**, *La separazione dei poteri*, II, Milano, Giuffré, 1984.
- SLEATH W.**, *The role of the National Parliaments*, in G. Amato-H. Bribosia-B. De Witte (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- SMEND R.**, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für w. Kahl, Tübingen, 1923.
- SMEND R.**, *Verfassung und Verfassungslehre*, München und Leipzig, 1928.
- SPADARO A.**, *Le Città Metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, 14 gennaio 2015.
- SPATTINI G. C.**, *Ascesa e declino (eventuale) della nozione di "Costituzione economica" (nell'ordinamento italiano e in quello comunitario)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005.

SPATTINI G.C., *Ascesa e declino (eventuale) della nozione di “Costituzione economica” (nell’ordinamento italiano e in quello comunitario)*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2005, pp. 1579 ss.

STAFF I., *Sul concetto e la funzione del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, in Scienza e politica, XV, n.3/1990.

STAIANO S., *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in Federalismi.it, n. 19/2015.

STROZZI G. – MASTROIANNI R., *Diritto dell’Unione Europea. Parte istituzionale*, Torino, Giappichelli, ult. ed.

TARLI BARBIERI G., *Presidente del Consiglio e situazioni di crisi politica*, Torino, Giappichelli, 2011

TOSATO G. L., *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in C. Pinelli-T. Treu, *La Costituzione economica: Italia Europa*, Quaderni di Astrid, Il Mulino, 2010.

TOSATO G.L., *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in C. Pinelli-T. Treu (a cura di), *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna, Il Mulino, 2010.

TOSATO G.L., *La riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli di governo*, in Riv. di Dir. Internazionale, n. 1/2014.

TREMONTI G., *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*, Milano, Mondadori, 2008.

TROISI M., *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 10 luglio 2017.

TUORI K., *La Constitution économique parmi les constitutions européennes*, in Revue Internationale de droit économique, n. 4/2011.

VARANI E., *Giurisdizione e spesa pubblica. In margine all’attuazione dell’art. 81*, Padova, CEDAM, 1997.

VERNATA A., *L’ufficio parlamentare di bilancio tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in Diritto Pubblico, n. 2/2017.

VOLPE G., *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

VOLPE G., *L’ingiustizia delle leggi*, Milano, Giuffré, 1977.

VON HAYEK F.A., *Law, Legislation and Liberalism. A new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Vol. I, II e III, London, Routledge 1982.

WOOLF S.J. (a cura di), *La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1974.

ZANGANI M.V., *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in *Rass. Parl.*, 1996.

ZANON N. – BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

ZANON N. – BIONDI F., *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015.

ZORZI GIUSTINIANI A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos*, n.3/2015.

SITOGRAFIA

AINIS M., *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corriere della sera*, 7 agosto 2011, www.corriere.it.

BALGUER CALLEJON F., *Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti Costituzionali e sui Parlamenti nazionali*, 2015, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it.

BENVENUTI M., *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione dell'A. al XXXII Convegno Annuale AIC, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

BIGATTI S., *Il ruolo istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla luce della crisi economico-finanziaria*, in *Federalismi.it*, 01/2017.

BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, www.rivistaaic.it.

BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, luglio 2012 www.cortecostituzionale.it

CARETTI P. – MORISI M. (a cura di) e con la collaborazione di P. Visca, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2001. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2001*, in www.centrostudiparlamentari.it.

CIOLLI I., *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in www.gruppodipisa.it, 2012.

CNEL:

www.cnel.it

www.cnel.it/Documenti.

D'ANDREA L., *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, seconda versione provvisoria della relazione dell'A. al XXXII Convegno Annuale AIC, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, p. 94, consultabili nel sito www.dati.camera.it.

DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, n.4/2012.

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA DELLO STATO, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo "Semestre europeo" (Legge n. 39 del 2011)*, Roma, 2011, in www.rgs.mef.gov.it.

GAMBINO S. – NOCITO W., *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, relazione al Seminario su *Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Messina 7 maggio 2012, in www.astrid-online.it, 13/2012.

GORETTI C. – RIZZUTO L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, www.astrid-online.it

LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Luciani.pdf

LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 28 ottobre 2011, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

MEF:

<http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DEF_Sezione_I_Programma_di_Stabilitx_xON-LINEx.pdf

www.dt.tesoro.it

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DEF_Sezione_I_Programma_di_Stabilitx_xON-LINEx.pdf

<http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

MELE R., *L'ordoliberalismo e il liberalismo austriaco di fronte al pensiero giuridico moderno. Un contributo giusfilosofico*, in *i-lex* (www.i-lex.it).

OCSE:

www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf.

RACCOMANDAZIONI UE:

http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_SEC_2010_0488_F_EN_RECOMMENDATION.pdf.

RIVOSECCHI G., *Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2011.

SCIORTINO A., *Governance economica europea e Parlamenti nazionali*, 2015, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it.

SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE:

n. 16/1961, n. 37/1961, n. 1/1966, n. 47/1967, n. 17, n. 22, n. 94/1968, n. 69/1989, n. 283, n. 384/199, n. 213/2008, n. 30/1959, n. 1/1966, n. 22/1968 e n. 12/1987 in www.cortecostituzionale.it.

SENTENZA CGUE:

Pringle C-370 del 27 novembre 2012, in www.eur-lex.europa.eu.

SIMONCINI A., *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in www.gruppodipisa.it.

TUCCIARELLI C., *Forma di governo nazionale ed UE al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it;

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO:
www.UPBilancio.it/consiglio/.